

## 目 次

### 第Ⅰ部 和歌浦湾地域の活性化についての一考察（大澤 健）

1. はじめに .....	1
2. 和歌浦湾地域の現状－複合的性格をもつ和歌浦湾地域－ .....	2
2－1. 「観光」資源の集積地としての和歌浦湾地域 .....	2
① 歴史的の集積と歴史的遺産 .....	2
② ビーチ、各種マリンスポーツ .....	2
③ 景観、自然 .....	3
2－2. 居住地、産業の集積地としての和歌浦湾地域 .....	4
① 居住地としての和歌浦湾地域 .....	5
② 産業集積地としての和歌浦湾地域 .....	6
3. 「観光」を中心とした活性化について .....	7
3－1. 「内部資源」を活用した地域活性化策としての観光 .....	7
3－2. 「観光のコミュニケーション・アプローチ」について .....	8
3－3. 和歌浦湾地域とコミュニケーション・アプローチ .....	10
① 和歌浦湾地域の複合的性格とコミュニケーション・アプローチ .....	10
② コミュニティーの合意形成の意味 .....	12
3－4. 「地域資源の活用」がもつ経済的な効果 .....	13
3－5. 住民の「主体性」と「横の連携」の重要性 .....	14
4. 観光によるまちづくり、まちづくりによる観光 .....	15
4－1. まちづくりにおける住民参加 .....	15
4－2. 「まちづくり」に期待されるNPOの役割 .....	16
① NPOについて .....	16
② 住民の「声」としてのNPO .....	17
③ まちづくりへの参加を促すためのNPO .....	18
④ より広い連携と合意の形成を模索するNPO .....	18
⑤ 行政とのパートナーシップとNPO .....	19
⑥ NPOへの支援 .....	20
5. イベントを使ったNPOの活性化 .....	22
5－1. 「公益」の入り口としての「イベント」 .....	22
5－2. 「海都WAKAYAMA21」プロモーション事業について .....	23

## 第Ⅱ部 住民参加型街づくりと地縁組織

— 雑賀崎の地縁組織をケーススディーとして — (足立基浩・吉村典久 (資料協力))

1. はじめに	25
2. 地縁組織・自治会とは何か？	26
2-1. 町内会・自治会の定義	26
2-2. 町内会・自治会の活動状況	27
2-3. 自治会と行政組織との関係	27
2-4. 連合組織とは何か？	28
2-5. 雑賀崎地区における自治体に対する調査結果	29
3. 調査方法	29
4. 調査結果	30
4-1. 雑賀崎連合自治会について	30
4-1-1. 組織の概要について	30
4-1-2. 組織の資金繰りについて	30
4-1-3. 組織の主な活動内容について（その特徴など）、組織と「街づくり」との 関連性について	30
4-1-4. 連合自治会が抱える問題点	31
4-2. 漁業協同組合へのインタビュー調査	32
4-2-1. 組織概要について	32
4-2-2. 組織の資金繰りについて	32
4-2-3. 組織と「街づくり」との関連性について	32
4-2-4. 現在の問題点について	33
4-3. 雑賀崎の自然を守る会について	33
4-3-1. 組織内容について	33
4-3-2. 意思決定・組織の活動について	34
4-3-3. 意思決定はどのような手法で行っているか？	34
4-3-4. 問題発生時の対応	34
4-3-5. 民意の反映について	35
4-3-6. その他ヒアリング	35
4-3-7. 雑賀崎の自然を守る会の問題点	36
5. 3つの組織の問題点	36
6. おわりに～住民参加の可能性～	37

## 第Ⅰ部 和歌浦湾地域の活性化についての一考察

大澤 健

### 1. はじめに

本稿は和歌山市の代表的な「顔」としての和歌浦湾地域<sup>1</sup>の活性化について考察するものである。同地は風光明媚な景観に恵まれ、古くから著名な観光地として発展をしてきた地域であり、和歌山市民をはじめ地域外にもこの地に愛着を持つ人が多い。またそれと同時に、市街地から至近であり、居住区として、また漁業・商業などの産業の集積地として人々の生活に密接に結びついている場でもある。和歌浦湾地域は、砂浜や雄大な海岸、多数の歴史的遺産などの観光資源やそれに依拠する観光施設の存在とともに、生活の場としての機能を持つ複合的な地域である。

従来、和歌浦湾地域のこのような複合的な側面が活性化、再開発を困難にしてきたという事情は否めない。和歌浦の活性化を望む声が市内外に多いにもかかわらず、「では、何をしたらよいのか？」という点に話が至ると、地域構成の複雑さにぶつかり、どこから手を着けるかが非常に大きな問題となる。このため、具体的な行動に結びつかない場合も多い。しかし、多くの側面を持つ地域であるということは、そこに多くの「資源」が存在するということを意味している。それを有効に利用することが地域活性化の鍵であり、観光業を機軸とした展開によってそれを展望するのが本稿の課題である。

このような展望を提起するにあたって、「コミュニティ・アプローチ」という手法が有効であると考え。これは、観光業における開発のアプローチ手法であるが、単に観光業のみの活性化を目指すものではない。観光は決して孤立した産業ではなく、地域のコミュニティの上に成立する産業である。それゆえ、それとのバランスを考慮することなしに開発・存続できない。コミュニティ・アプローチは、このような基本的な認識に立って、観光業の基盤となっている「コミュニティ」に基礎をおいた観光開発を志向するものであり、それによって地域内の資源を活性化し、保全・改良につなげていくものである。いわば、地域資源を通じた観光の活性化であり、観光による地域資源の活性化手法である。

このアプローチにおけるキーワードは「地域資源の活用と保全」「地域コミュニティの合意形成」である。観光振興という場合には、目玉になる施設の建設や道路などのアクセスの整備などハードの建設が切り札になるという信仰には根深いものがある。本稿で述べるような、「地域にある資源を有効利用する」「地域コミュニティの合意を優先させる」「出来るところから手を着ける」という手法は、従来の観光開発のイメージとは大きく異

<sup>1</sup> 本稿で言う「和歌浦湾地域」とは、和歌浦、田野、雑賀崎の各地区を総称して用いている。後に触れる「和歌浦湾地域振興ビジョン」（和歌山市、2000年）では、このほかに名草、毛見地区が加えられているが、本稿ではこの地域を含めていない。

なるかもしれない。ある意味で、面倒で、地味な開発手法である。

しかし、日本および和歌山地域の経済状況や、和歌浦湾地域が複合的な都市空間であることを考えるならば、このような「回り道」こそが「近道」であろうと思われる。また、近年の観光をめぐる需要者の志向の変化は「居心地の良さ」を求める傾向にあり、地域との一体感がない巨大施設は観光施設、観光地としての魅力を発揮しないか、持続的な魅力を維持できない。単に厳しい経済状況の中での苦肉の策ではなく、大きな魅力を発揮でき、それを持続可能なものとする観光開発の方法として、「地域コミュニティの資源」の活用を志向する必要があると考える。

## 2. 和歌浦湾地域の現状 — 複合的性格をもつ和歌浦湾地域 —

### 2-1. 観光資源の集積地としての和歌浦湾地域

#### ① 歴史的遺産の集積

和歌浦湾地域は万葉の頃から知られた観光名所である。古来多くの文人が同地を訪れ数々の文化的財産を残すとともに、各時代の歴史的な遺跡も多数存在している。その蓄積は、歴史的にとぎれることがなく、各時代のものが重層的に存在している。

代表的な歴史的建造物だけでも、玉津島神社、塩竈神社、和歌浦天満宮、紀州東照宮、養翠園などがあり、これらは例祭や歴史的伝承物を含む貴重な歴史的遺産となっている。また、明治期に本格化した観光開発によって建設された歴史的近代建築と呼ぶべき建造物も存在している。

この地では古代からの名所として万葉の時代に多くの詩が詠まれてきた。このため、「万葉の地」としてのイメージが強く、現在なお同地のシンボルイメージとなっている。戦国時代の雑賀党や御三家としての江戸徳川時代といった歴史的印象よりも、原点としての万葉時代の和歌浦のイメージが強く継承されており、同地の観光イメージを考える上で現在でもなお（現在ゆえに、という側面もあると思われるが）最も重要な構成要素となっている。万葉集と和歌山の関係をビデオプロジェクターなどを使って展示する「万葉館」が片男波に建設されていることが好例であるし、和歌浦湾地域での各種のイベントにも「万葉」が冠されることが多い。また、和歌を中心とした催しも継続している。ただし、歴史的な多様性、さらには以下に述べるような観光資源の多様性と「万葉」のイメージの連結が難しい場合もある。

#### ② ビーチ、各種マリンスポーツ

片男波は、古くから知られる景勝の地であり万葉のイメージと結びつくとともに、和歌山市内では最大の海水浴場でもある。夏の気候によって変動はあるものの毎年多くの海水浴客が利用している。市街地からのアクセスが非常に良く、シャワーやトイレ等の海水浴客用の施設も整備されているし、駐車場も広く確保されている。市民にとっては、利用しやすく非常になじみの深い海水浴場である。また海水浴場のすぐ横の砂州中央部は、「片

男波公園」として整備され、先に述べた「万葉館」の他に、体育館施設「健康館」などがあり、さらに遊歩道付きの日本風庭園、野外ステージなどもある。このステージを利用する形のイベントも開催されている。これに加えて、湾内にあることとテトラポットによる防波が行われているために、波が強くなく、各種のマリンアクティビティーに利用できる。最近では海水浴客に加えてジェットスキーを楽しむ来訪者も多い。その他にもウエイクボード、シーカヤック等も楽しむことができる。また、広い砂浜では、ビーチボールをはじめビーチサッカーなどを行う場として活用することもできる。

また、隣接する浪早ビーチは平成6年にオープンした新しいビーチで、浪早崎と田野浦漁港とにはさまれたこじんまりとした海水浴場である。バーベキュー等も楽しめ、家族連れを中心として「穴場」的な場所となっている。新和歌浦地区にあり景観は良好であるが、周辺には廃旅館等もある。新和歌浦の旅館街からも歩いていける程度で遠くないため、旅館宿泊客による利用も多い。和歌浦地区と雑賀崎地区を結ぶ遊歩道も整備されている。

これら二つのビーチと隣接し、和歌浦湾を囲むように存在しているのが浜の宮ビーチである。同ビーチも新しく整備されており、各種の設備も整っている。和歌浦湾最奥部のために波が穏やかで、どちらかと言えば家族向きの傾向があるが、市内ではウインドサーフィンを楽しむのに最適のビーチとして知られ、利用客が多い。新和歌浦から和歌浦地域、片男波を経てマリーナシティに至る導線上に位置しており、両者を結ぶ場所として今後の開発が期待される地域でもある。

雑賀崎の海崖から3つのビーチ、さらにマリーナシティが続く形で和歌浦湾が囲まれており、この海域を連続したひとつの空間と考えると、非常に多くのアクティビティーを提供する場であることが分かる。海水浴だけにとどまらず、ヨット、ジェットスキー、ウインドサーフィンなどの各種ボード、カヤックやボート類などのマリンアクティビティーに加えて、ビーチを利用したスポーツなどが楽しめる。さらには、海辺の空間を活用した各種のイベント、ウォーキングなどにも好適な場所を提供している。このような海岸線は観光にとって貴重な資源であることは言うまでもないが、これを良好な状態で保全することはもとより、広く各種の利用方法を普及させ開発することによって資源の内的な豊度を向上させることも重要である。

### ③ 景観、自然

多様なアクティビティーを提供するビーチとともに、起伏に富んだ海岸線や海を見渡せる丘（山）の空間も貴重な景観資源であり、その周辺には多くの自然資源も存在している。雑賀崎、新和歌浦地区の最大の観光資源はこの景観であり、明治期に掘削されたトンネルによって著名な観光地となり、青石と青い海によって構成される「日本一美しい海岸線」といわれた風光明媚な海岸線が今も観光客を惹きつけている。また、片男波を見渡すことができる高津子山なども良好な景観に恵まれており、狭いエリアに多くのビューポイントが存在している。

和歌浦湾地域の多くの旅館・宿泊施設はこの「景観」を資源として成立しており、ほとんどの旅館からすばらしい眺望を楽しむことができる。ただし、このような場所を占めてきた旅館のいくつかが廃業するに至っており、残された廃旅館が景観を好ましくない状態にしている。「廃旅館問題」は和歌浦湾地域の景観上最大の問題となっており、何らかの形で処理、再開発を求める声が多いが、法的な問題もあって撤去・再利用策は具体的な形になっていない。

また、このような良好な景観とならんで、周辺には多くの自然資源が残されている。海岸線の磯や周辺の海域には多様で豊富な海洋資源が残されているし、高津子山周辺を中心として良好な自然林が存在している。都市周辺部にこのような景観や自然が残されていることは、それ自体として貴重なことであるが、近年の「環境」「自然」重視の傾向と相まって、これを積極的に保全・改良していこうという声も大きくなってきている。雑賀崎沖埋め立て問題に端を発した反対運動は記憶に新しいところであるが、このような動きの背後にはこの地域の景観と自然を守っていききたいという多くの市民の希望が存在している<sup>2</sup>。また、反対運動は、同地域内の景観・自然資源が貴重なものであることを広く市民に知らせ、結果としてこの景観について考えていく出発点を提供することになった。埋め立て計画は現在凍結中であるが、反対・賛成を議論する過程で、景観や自然の在り方について考えていこうという住民や市民の「知恵」や「行動」という「人的資源」が活性化されてきていることは重要な結果であると言える。

このように、各時代の歴史的遺産、巨大なビーチ、美しい海岸線に囲まれた海域をもつこの地域は、観光資源の集積地である。むしろ、さまざまなものが存在するだけに統一的なイメージをもって売り出すことが困難であるようにさえ感じる。万葉の落ち着いたイメージとマリンスポーツの共存、景観の開発と保全、自然環境の在り方についての全体的な指針といった問題はすぐに解決が付かないように見える。ただし、このような具体的な問題の解決にとって最大の問題は、なによりもこれらについて考えを出し合い、話し合う場を作りだしていくことである。具体的な在り方を考える前の問題として、この点をまず考慮しなければならない。

## 2-2. 居住地、産業の集積地としての和歌浦湾地域

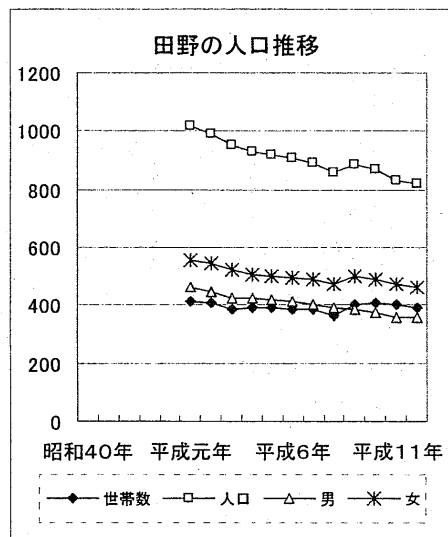
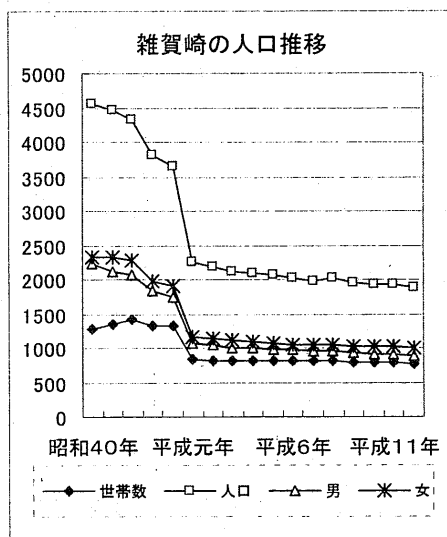
和歌浦湾地域は観光地であると同時に、市街地から至近であるために市内に職場を持つ多くの住民や各種の産業も集積している。いわば都市の一部であり、産業の場であるという性格をあわせ持っている。この地域の性格を、生活圏としての和歌浦という視点から見定めることにしたい。

<sup>2</sup> 前出の「和歌浦湾地域振興ビジョン」は、その作成段階で市民へのアンケート調査を行っている。「和歌浦湾地域全体のまちづくりの方向性について」という項目では「今ある自然を大切にしてほしい。」「和歌浦の景観をこれからも残してほしい。」「開発と保全の調和という視点が重要。」という声が多く寄せられている。

## ① 居住地としての和歌浦湾地域

最初に俯瞰的に和歌浦湾地域の人口構成を見てみることにしたい。

まず、同地域の時系列的な人口推移を見ると、顕著な減少傾向が見られる（図1）。人



（図中の大きな減少は田野支所の分離による）

口の減少傾向は近年和歌山市全体でも見られるが、同地区の人口の減少傾向はこれを上回っている。このことは、同地域が古くからの居住地であり、新規住民を大量に受け入れる余地がなく、すでに飽和から減少の状態に進んでいるものと推測できる。このような傾向は和歌山市内の古くからの居住地で一般的に見られる傾向であり、同地域もそのような地域であると言える。また、人口の減少に比べて、世帯数の減少傾向は緩やかである。これは、世帯数当たりの人数が減ってきていることを意味しており、小家族化、さらには独居化も進行していると考えられる。つまり、古くからの住民が多く住み、次の世代が地域外に流出することによって地区全体の人口が減ってきている状況が読みとれる。

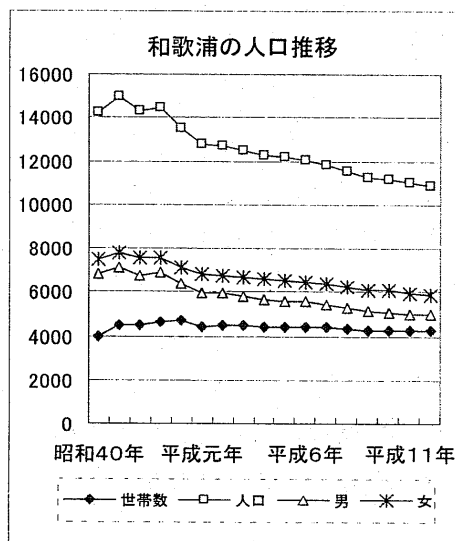
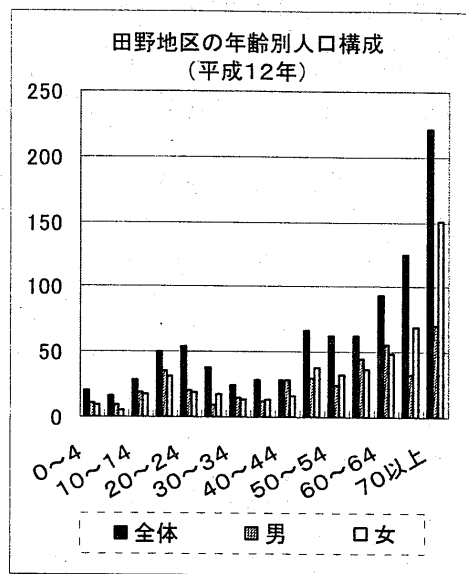
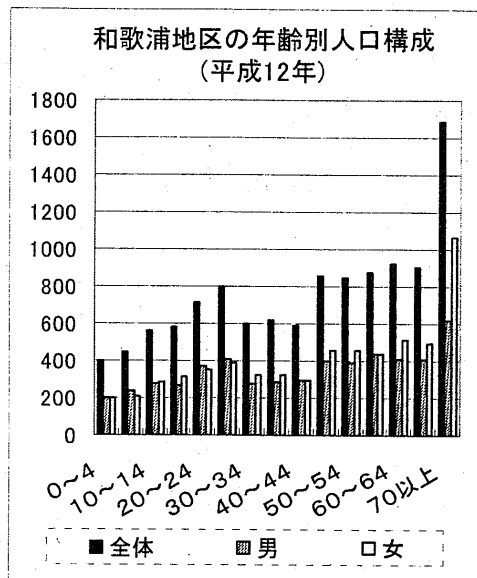
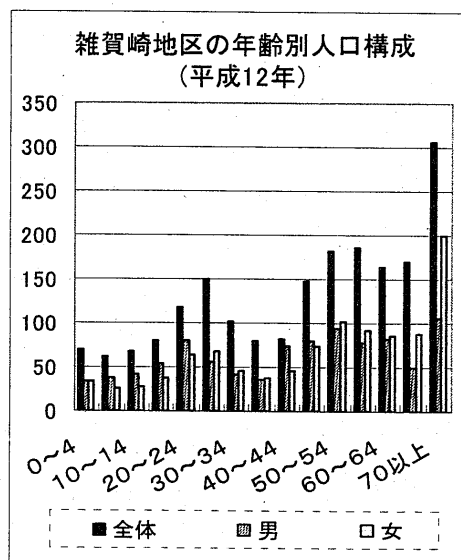


図1 和歌浦湾地域各地区の人口の推移  
（和歌山市住民台帳より作成。なお、平成元年期に雑賀崎支所管内から田野支所が分離）

このような傾向は人口の世代別分布を見ることで、より明確に把握できる（図2）。同地域の高齢者の割合を見てみると、和歌浦地区で65歳以上の人口の割合は23%、70歳以上は15%であり、雑賀崎、田野の両地区は65歳以上の割合が29%、70歳以上が19%となっている。これらはいずれも和歌山市の平均（65歳以上17%、70歳以上11%）よりも高率になっ



ている。特に田野・雑賀崎地区の高齢化は深刻で、高齢化率29%という数字はすでに山間地域の過疎地に近く、この地区は和歌山市内にある「過疎集落」としての性格を持っているとさえ言う。和歌浦地区は高齢化率は相対的に低いが、それでも古くからの住宅地に見られる高齢化傾向を示している。当然のことながら、これと裏腹の関係として、同地域では若年層、生産人口は低くなっている。



## ② 産業集積地としての和歌浦湾地域

次に、和歌浦湾地域の産業を見てみることにする。

まず、古くから居住地域であったこの地域には、商業を中心とした集積が見られる。ただ、和歌浦地区の商店街は明光商店街が唯一であり、雑賀崎、田野地区には目立った商業集積は見られない。周辺住民の高齢化と地域外の巨大店舗の形成によって「地元商店街」が寂れていく傾向は旧住宅地に一般的に見られるが、明光商店街も例外ではない。地域密着という「地元商店街」の利点を活かしながらも、より広い集客によって何らかの打開策が望まれている。また、観光地である割には独立の土産物店が少なく、その多くは周辺の旅館内に設置されている。これも観光業の頭打ち傾向と歩調をそろえて低迷している。このように商業に関しては全体的に縮小傾向にあるが、マリンスポーツ関連など新規の個性的な店舗の立地も見られる。

図2 和歌浦湾地域各地区の年齢別人口構成  
(和歌山市住民台帳より作成)



飲食業については、集客力のある店舗が多いが、地元からの集客が多く、観光客を対象とした店舗は多くない。一般的な飲食店が多く、都市内の飲食業の一部を構成する立地となっている。ただ、最近は地元の産品を利用したり、景観を借景した個性的な飲食店も増えてきている。

和歌浦湾地域の目立った産業としてあげられるのは漁業である。瀬戸内海の出口に位置する豊かな海は好漁場として知られ、同地域内には雑賀崎、田野浦、和歌浦、和歌川といった複数の漁業組合が存在している。特に雑賀崎は、和歌山市では加太とならんで従事者、漁獲高が多い。しかし、一次産業の構造的な低迷傾向の中で和歌浦湾地域の漁業も例外ではない。海洋資源の減少や高齢化の進行といった問題が見られる。このような中で注目されるのは、漁業が多角化へのシフトを始めていることである。まず、直売施設として平成8年に「和歌浦湾のさかな屋さん」が漁港隣接部に開業している。また、「親子釣りパーク」が平成9年にオープンし、湾内での釣りを楽しめるようになっている。いずれも漁協が中心となって運営する施設である。来訪者への直販、釣りによる来訪者の拡大が期待されており、観光と漁業の融合の可能性が模索されている。

このように和歌浦地区は、居住区としては人口の減少傾向、高齢化が進行しており、その中で従来産業は低迷傾向の中にある。このような状況の中で、各産業は独自の形で「地域資源」を積極的に活用しようという動きが見られる。しかしながら、各産業のこうした動きは、個別的・分散的になりがちである。いずれの場合にも「来訪者」の拡大が鍵になっており、観光を切り口として地域産業を活性化しようという方向を向いていると言えるのだが、相互の横の連携も必ずしも十分とは言えない。ここでも住民や各産業の相互連携を生み出していくことができるような話し合いの場を作りだしていくことが大きな問題であると言える。

### 3. 「観光」を中心とした活性化について

#### 3-1. 「内部資源」を活用した地域活性化策としての観光

和歌浦湾地域の再活性化という場合に、先に述べたような和歌浦湾地域の複合的な性格を考えるならば様々な側面からの方策が考えられるだろう。地域内の漁業、加工業、商業といった各産業にたいする振興策もそれぞれにありうるし、住民の生活基盤の改善を活性化策と考えることもできる。しかし、和歌浦湾地域は和歌山市の「顔」としての代表的な観光地であり、再活性化策も「観光」という観点から考えることが有効であろうと思われる。市民の多くが期待するのも、観光の場、あるいは広く人々が交流する場としての和歌浦の活性化であろうと思われる。

ただし、「観光」といってもそれを孤立的にとらえて、観光業およびその周辺に位置する業者のための再活性化策を考えれば良いわけではない。以下に詳しく述べるように、

「観光」は地域資源によって成り立つ産業であり、それを消費していく産業である。先に「景観」の項で触れたように、観光は景観という地域資源を活用することもできれば、これを破壊することもできる。このことは地域の「生活環境」や「インフラストラクチャー」はもとより、「人」や「周辺産業」といった資源にも同様に当てはまる。それゆえ、観光振興においては、観光産業と地域資源の関係を十分に考える必要がある。和歌浦湾地域の観光活性化を地域の住民をはじめ多くの市民は望んでいるし、和歌浦湾地域の各産業は来訪者の増大によって活性化を志向する方向性を持っているのであるから、このような視点がいっそう重要である。つまり、「観光」を通じた和歌浦湾地域の活性化を考える場合には、地域資源との結びつきを十分に考慮し、観光を通じた地域の活性化、あるいは逆に地域資源の活性化を通じた観光の振興という戦略的な発想が必要である。観光は地域にとって核となりうる産業でありうるとともに、地域コミュニティとの連携なしには成り立たない産業なのである。

このような発想で考えるにあたって「観光のコミュニティ・アプローチ」という手法が大きな示唆を与えてくれる。「持続可能な観光開発」の手法として考えられる同アプローチは、コミュニティと観光の関係について考える上で大いに参考になる。このアプローチから和歌浦湾地域全体の現状を考え、今後の観光活性化策について考えることにしたい。

### 3-2. 「観光のコミュニティ・アプローチ」について

「観光のコミュニティ・アプローチ」<sup>3</sup> と呼ばれるものの基本的な前提になっているのは、観光を「資源産業」として位置づける発想である。観光業を農業や製造業のようなひとつの「産業」としてカテゴライズできるかどうかはべつとして、このような視点は観光が「資源を継続的に利用することによって成り立っている」(P15) という認識をもたらしてくれる。そのため、観光産業は地域の「天然の資源と社会的遺産」(P20) という資源の基礎を重視し、その開発と保護を同時に考えていかなければならないという基本的な認識に立つことになる。

そこで、問題は地域内の各資源とのバランスの上に観光業を成立させることである。このバランスが維持できずに地域コミュニティの「受容限度」を越えた観光開発が行われる場合、観光業は自らが拠って立つ「地域資源」を浸食し、それを劣化させ、最終的には観光地としての魅力を失うことになる。

このような事態は、天然・自然資源に依存した観光地を例に取れば理解しやすいかもしれない。たとえば、貴重な自然や景観が残されている観光地の場合、それが有名になり多くの来訪者を惹きつけるようになれば、自然や景観にマイナスの要因が生じることになる。宿泊などの施設の乱立によって景観は損なわれるかもしれない。観光客によって踏み固められた地面は貴重な生物を減少させるかもしれないし、ゴミの発生によって貴重な自然が

<sup>3</sup> 本項の「コミュニティ・アプローチ」については『観光のコミュニティ・アプローチ』(ピーター・マーフィー著 大橋泰二訳 青山社1996) によっている。以下、ページ数は同書からの引用である。

汚されていく場合もある。このような場合、観光業は自らの観光資源を劣化させることによって観光地としての魅力を失っていくことになる。

消費される地域資源には、自然的な資源に限らず、インフラストラクチャーや地域住民といった社会的な資源も含まれる。たとえば観光地へのアクセスとしての「道路」建設を例にして説明してみたい。観光業の側からすると道路建設は営業上の必要性が非常に高いものである。とりわけ、近年進む観光の「個化」の流れからすると、自家用車によるアクセシビリティを確保することが非常に重要な課題となる。そのためには、通しやすい道路と広い駐車場が必要とされる。しかし、地域住民からすれば、観光客のために広がった道路と、そこを行き来する大量の自動車、さらには平坦な場を占拠して作られる駐車場が望ましいかどうかは疑問であるといえる。大量の車が来ることは、地域住民にとっての生活道として機能する道路機能を浸食するし、大気も汚染する。このような状況になると、「混雑する道路」と「観光客を敵視する地元住民」によって健全な観光地は維持できないことになる。このように観光業が地域コミュニティの社会的資源に大きな負担をかける場合にも、地域資源の劣化を通じて観光地としての魅力を減らすことになる。

従来、観光は孤立的に開発可能な産業であると考えられる場合が多かったし、その開発が経済的な利益のみを優先して行われる場合も多かった。現在でもこの傾向は基本的には変わっていないと言えるかもしれない。観光業は「比較的公害が少なく、成長力に富み、労働集約的であり、地域における公共施設の充実を促す活動である」(P69)と考えられ、産業の集積があまりない場所では、観光業を地域振興の核にしたいと考えて、安直に開発が行われる場合も多い。しかし、観光業は他の産業よりも遙かに地域コミュニティと密接に関連している。その成立と継続によって地域の資源を消費し、自然・景観はもとより、インフラストラクチャー、周辺産業、地域住民といった社会的な資源にも確実に影響をもたらす。当然、この影響はプラスの場合もあれば、マイナスの場合もある。従来このようなマイナスのインパクトについて多くの注意が払われてこなかったし、観光業を持続可能なものにするために資源の積極的な保全や開発が行われて来たわけではない。

観光のコミュニティ・アプローチとは、地域コミュニティの資源を重視し、その保全、開発のバランスの下に、地域コミュニティへの経済的、社会的効果を最適化させる手法である。このアプローチの特徴は、観光業を広くコミュニティレベルにおいてとらえる発想であり、その中の自然的、社会的資源の活用をはかりながら「受容限度」との兼ね合いを考えていく点にある。「たんなるビジネスや開発アプローチからより開かれたコミュニティ志向の方法により、観光を地域資源と見なすように計画が再構成されるならば、観光業は社会的、経済的利益の潜在力を大いに高めることになる。公共の福祉や次世代のためのこの資源の管理が、その目標と基準となるべきで、それによって、観光業の評価が下されることになる」(P64)という基本的な認識に立って、「より人間的コミュニティ志向のアプローチが、観光地の環境や社会的受容力と調和する観光商品へととなりながら、他方で、魅力的な長期的観光ビジョンを与える点が検討される」(P67)ことを求めていく

ものである。

このコミュニティー・アプローチの重要なキーワードは「持続可能性」である。多くの観光地の盛衰過程から分かってきたことは、観光業の規模の拡大にともなって、地域の「受容限度」をこえる点まで観光開発が肥大化し、資源劣化が進行することで観光業が衰退していくというパターンである。「世界遺産」に登録された貴重な自然が観光客の増大によって疲弊していく事例や、風景を壊すほどの開発が行われた巨大温泉地などの例をあげれば、このことは理解しやすい。これからは、地域資源を保全するとともに地域コミュニティーとの相互的な活性化のない観光地は「持続可能」なものとはならない。観光開発には、巨大な資金や外部資源の導入も必要とされるが、それはコミュニティーの許容度とのバランスの上に行われるべきであって、この点に慎重にならなければ観光地としての魅力は「持続可能」なものにはならない。地域内の資源を活用するとともに、地域資源を自ら保全・活性化し、バランスを維持できる観光業が望まれている。

このような観光の在り方は、観光客の嗜好の変化にも対応するものである。地域資源との整合性を考慮に入れることなしに開発された孤立した場所でも従来はそれなりに人を呼べる観光地となりえた。しかし、人々の観光への趣向が変化するにつれて、孤立的な観光施設は必ずしも魅力的ではなくなっている。「環境」や「本物」を求める観光客は、むしろ地域全体としてのトータルにコーディネートされ、自然との調和や地域のホスピタリティーといった「雰囲気良さ」に惹かれる傾向にある。その「雰囲気良さ」とは地方の自然、景観、食材、人材、歴史といった地域ならではの資源が良く組み合わせられていることを必要とする。観光地には「地域特性」が求められ、これは周辺資源の活用によってより良く生み出すことができる。このような魅力を発揮できる観光地が旅行者にとっても望まれる観光地であると思われる。

実際には、「地域資源」とは言っても、その種類や量、その「受容限度」を正確に計測しつつ最適点と最適戦略を導き出すことは容易なことではない。しかし、「地域資源の活用」という方法によって地域資源の積極的な活用と保全・開発をはかるという点と、地域コミュニティーとの合意を重視しつつ整合性のある観光開発を考えていかなければならないという発想は、今後の観光業を考える上で非常に示唆に富むものと思われる。

### 3-3. 和歌浦湾地域とコミュニティー・アプローチ

この「コミュニティー・アプローチ」からの示唆を重視して、和歌浦湾地域の観光振興についてさらに考えていくことにしたい。

#### ① 和歌浦湾地域の複合的性格とコミュニティー・アプローチ

コミュニティー・アプローチが和歌浦湾地域の観光開発で重要であるとする理由は、先に述べたように和歌浦湾地域が複合的な性格を持っているということにある。そこには多数の住民が住み、産業が成立している。和歌浦湾地域は独立した観光地ではなく、なに

よりも生活の場として機能している。また、都市の隣接区域であり、インフラストラクチャーに関しても、住民の生活圏にしても他地域との連関の下に考える必要がある。それゆえ、このようなコミュニティの性格と適合し、相互恩恵的な関係が構築できる形での観光開発を志向する必要がある。

ただし、観光の振興においては、地域コミュニティと「関わらざるをえない」という消極的な意味ではなく、地域全体を資源として活用できるという積極的な視点が必要である。先のコミュニティ・アプローチでは、地域コミュニティの受容限度を考えることの重要性が強調されていたが、これは観光産業を抑制し、一定の限界内に閉じこめようというものではない。観光地としての劣化を回避するためには、観光開発を地域の「受容限度」内に抑制する方法もあるが、地域資源の開発によって「受容限度」を引き上げるという積極的な方法もある。観光業が地域の内部資源を活用し、これを活性化することができるならば、観光業自体の「資源」を豊富化させることができる。このような相互刺激的な観光開発を行うことによって、観光と地域資源とは相互にバランスが取れた発展的な関係を築くことができる。

和歌浦湾地域の観光に求められるのは、むしろ、この発想であろうと思われる。この地域にはまだまだ開発の余地がある豊富な資源が存在している。観光以外の産業の集積があり、観光業従事者以外の多くの住民が存在するということは、それだけ資源的に豊富であることを意味しているのであり、自然的・景観的資源の保全とならんで、このような「社会的資源」の積極的利用が図られるべきである。漁業を初めとして各種の産業が観光業にシフトしている状況を活用する必要があるし、後に述べるように同地区における最大の資源は「人」およびそこから出てくる「知恵」という資源である。

また、これに加えて、和歌浦地区は広く和歌山市内外の市民が愛着を持つ場であり、このような市民の多くが和歌浦湾地域について多くの期待と希望を持っている。同地に来訪する市民の数、同地への愛着をもつ住民はもちろん多いし、同地の在り方について自身の希望や考えを持っている人や活性化に積極的に関わりたいという人も少なくない。このような地域外の住民の知恵や労力も重要な観光資源になる可能性がある。

このような地域の内外にいる市民、住民、産業をうまく利用するならば、和歌浦湾地域の観光業には相当大きな「資源」的基礎があると言いうる。先に述べたように、従来和歌浦湾地域の観光資源と考えられてきたものは、「景観」であり、歴史的遺産であり、海を中心としたエリアを活用したマリナクティビティーである。しかし、地域内にはその他にも「資源」が存在するのであり、その中心に位置するのは「人」という資源である。漁業、商業などの産業従事者はもとより、多くの住民の「知恵」と「主体性」を地域が持つ最大の資源と考えて活用していくことが和歌浦湾地域の活性化の鍵になる。景観や自然、産業といった地域資源も、結局のところ、地域の住民および地域外の人々という「人的資源」の存在を抜きにして積極的な活用も保全もできない。地域内外の人的資源を活性化し、それをまちづくりにつなげ、さらに観光を中心とした地域活性化に展開していけるような

方法が必要とされる。

## ② コミュニティーの合意形成の意味

地域との整合性を持った観光開発を行うとともに、上で述べたような「資源」を活用しようとする場合には「地域合意の形成」が必須である。このような過程は一見面倒なように思われるが、このような面倒なプロセスも次の3つの点から重要であると言える。

第一に、言うまでもなく和歌浦地区は観光業者の独占的利用が可能な地域ではないのであり、地域合意の形成なくして魅力的な観光開発は出来ないという点である。地域内の景観はもとより、アクセス・公共上下水道といったインフラストラクチャーも地域内で共用されるものであって、観光業のみの力では維持も改良も難しい。周辺住民も観光地となりうるほどの魅力的な景観や快適な環境を望まないはずはないのであるから、観光を中心としつつコミュニティの在り方についての周辺住民との合意の下に、観光振興に向けた全体的な雰囲気を作りだしていく必要がある。これは単に観光業と他の住民・産業との調整がはからなければならないという意味ではなく、観光業が地域全体の公的な福利の向上に資するという積極的な姿勢が含まれている。

第二に、先に述べたように、地域全体での「雰囲気」を大事にした「やすらぎ」が感じられる観光地が求められ、繁栄する傾向にある点である。このような「雰囲気」は景観をはじめとする地域資源の積極的な活用によって生み出される全体的な一体感によって、また、その雰囲気を大切にしようとする住民のホスピタリティーによって形成される。つまり、住民との合意形成なくして、地域資源の活用も望めないし、地域全体が「雰囲気」を醸し出すような観光開発は出来ない。逆に、積極的に地域住民が納得するような地域開発が行われるならば、住民から愛される観光地として、多くの資源を活用し、ホスピタリティーを生みだしていくことができる。

第三に、「自分で作りだしたものは大事にする」という点である。周辺地域の住民、あるいは和歌浦湾地域に愛着を持つ人々を合意プロセスに積極的に参加させることによって、人々の和歌浦にたいする愛着は増し、観光地としての和歌浦を活性化させる有力な「サポーター」を創り出すことができる。合意形成への参加は、多くの市民の「知恵」や「主体性」、さらには「行動力」を集積させることを意味している。和歌浦湾地域においては、「人」的資源の積極的な導入と活用が活性化にとって重要な契機となるが、それを促そうとする場合、合意形成過程への参加は不可欠の意味を持つ。また、周辺地域に愛される観光地であることは、その地域の情報を内外に発信する無償の宣伝媒体を創り出すことであり、この地区の活性化に貢献しようとする多くの知恵と労力の貯水池を形成することを意味している。

つまり、和歌浦湾地域のような複合的性格を持つ地域で観光振興を行おうとする場合には、コミュニティの「合意の形成」を重視することによって、地域資源の積極的な活用が促すことができるし、さらには地域資源を活性化しながら多くの人材という新たな資源を

地域内に導入することで「資源」的豊度を向上させることができる。このことは、周辺地域との一体感を生みだして「雰囲気」を作りだし、周辺住民の愛着を創り出していく上でも不可欠のプロセスであると言える。

### 3-4. 「地域資源の活用」がもつ経済的な効果

地域の合意の下に、「地域資源」を活用し、地域から愛される観光地を創り出すことは、地域住民の納得や意欲の問題ばかりではなく、「経済的」にも、極めて重要であると考えられる。

まず、このような観光開発の手法は、近年の経済情勢からも望ましいと言える。いわゆるバブル経済崩壊後に、観光業は経済的にも大きな転換を経験している。バブル期のいわゆる「リゾートブーム」は、中央の金余り現象に後押しされる形で巨大な資金が地方の観光開発に投入されることを前提として成り立っていた。バブル経済崩壊後には、このような巨大投資が極めて困難になっていることは言うまでもない。また、巨大投資が行われたとしても、それを回収することはさらに大きな困難をともなっている。バブル期にさかんに作られたテーマパークやリゾート施設は軒並み経営状態が悪く、経営再建策は暗中模索状態である。このような状況の中では、巨大投資に頼らない観光開発手法が模索される必要がある。

民間資金の流入が期待できない状況下で、巨大開発の役回りを担っているのが「行政」であるが、行政もまた回収の見込みがない施設建設は難しくなっている。地方財政の事情が逼迫し、中央からの交付金も減らされようとしている段階では、このような巨大投資が行われにくい。かつてバブル期に行政によって作られた施設の維持経費が財政を圧迫しているという現状がこの難しさを増大させている。そして、もうひとつには行政の作る施設が必ずしも住民に受け入れられない場合が多いということも問題である。民間の巨大施設とは異なって行政が作る施設は本来「公的」利益の増大に資するべきであって、住民が望まないような、あるいはその公益を損なうような施設建設が行われる場合には住民からの反発は非常に強くなる。単なる観光目的の巨大施設にたいする住民の評価は厳しい場合が多い。つまり、行政による巨大投資は、資金面での問題とともに、住民合意という点でも難しい状況となってきた。このように巨大な外部資源の導入が難しい状況下では、内部資源の活用と活性化に力点を置いた観光振興の方が、現実性が高い。

さらに、近年の観光地の動向を見る場合、遠方からの集客よりも近縁地からの集客の方にメリットが高い傾向にある。遠隔地からの集客には、相応の宣伝手段が必要であり、その宣伝にかかったコストに見合うほど効率的に旅行者の心理を動かすことはなかなか難しい。まして、近年「遠隔地」という場合には、国内では北海道や沖縄、さらには海外との競争にさらされることになる。観光を再活性化しようとしている段階で、遠隔地からの集客をねらうことにはそれなりのリスクがともなっている。むしろ、近年再活性化に成功している地域には、周辺からの集客によって観光地としての知名度が上がり、さらに遠方か

らの来訪者がもたらされるという傾向が見られる。「目新しさ」ではなく、地域がもつ「個性」と「居心地の良さ」が多く観光客を惹きつける傾向がある中で、日常生活の延長線上にある心地よさによって近縁地域からの集客を促すことができる。地域資源を活用することは、このような雰囲気を生む戦略であるとともに、周辺の住民や観光客を巻き込んで、惹きつける戦略でもある。

このことは和歌浦湾地域の観光の現状にはよりいっそう当てはまる。行動圏の拡大とバブル崩壊後に進行した旅行の「安・近・短」化にともなって、和歌浦湾地域は「日帰り」地帯となっている。かつては同地では、「大阪の奥座敷」「和歌山の奥座敷」として宿泊自体が目的でありえた。しかし、近年は日帰り客が来訪の主体となっており、宿泊もその延長線上に考える必要がある。このような来訪者の性格の変化に対応するために、施設等の「目新しさ」や何らかの「目玉」によって誘客を促すよりも、居心地の良い「雰囲気」を楽しむような地域の特性を活かした観光地開発の方が望まれる形態であるといえる。このような特性を打ち出せるならば、和歌山市はもとより、大阪圏にも近いという和歌浦湾地域の最大の強みを活かすことができると考えられる。

最後に述べておくべき重要な点は、「地域資源の活用」によって域内への経済的波及効果が大きくなるということである。観光産業が地域コミュニティから遊離している場合、観光業がもたらす経済効果は域外に「漏出」することになる。端的な例を挙げるならば、地元の食材を使えば地域内の漁業や食品製造業に恩恵がもたらされるが、域外の食材を使う場合にはその時点で経済効果は域内に波及しない。観光業は、観光客のための財・サービスの移入の他にも、借り入れ金の返済・配当、地域外からの雇用などによって経済効果が漏出してしまう場合が極めて大きい産業である。地域内の資源を活用するならば、観光業によって生み出される経済効果は地域内にもたらされることになる。域内の資源を使うことは、先に述べたように全体としての「雰囲気」や「誘客」という点で有効であることの他に、観光業が生み出す経済的な効果を域内に波及させるという意味を持っているのである。「地域資源の活用」を促すためにも、また、各資源を活性化させるためにもこのような経済的な効果は極めて重要な意味を持っている。

### 3-5. 住民の「主体性」と「横の連携」の重要性

これまで述べてきたように、地域コミュニティの合意の下に地域資源を活用しようとする観光開発には、観光地としての魅力を向上させていく上でも、経済的にもメリットがあるが、このような手法を用いる場合のなによりも大きな効果は地域の合意形成過程を通じて住民の主体性と横の連携を活性化していく点にある。

「地域資源」の活用は、行政や観光業が依頼して行うものではない。行政主導型の懇談会や協議会形式の会合は各地で必ずしも十分な成果を上げていないし、本来の観光業務に忙しい観光業者に地域合意を創り出す役割を強要することにも無理がある。必要なのは、地域住民の側からの主体的な資源活用であり、住民の主体的な意識の全体的な向上によっ



て、このような観光開発は十分にそのメリットを発揮する。住民自らが地域資源を活性化しようという「主体性」を持つこととともに、積極的に住民どうしの「横の連携」を作りだしていくために、何よりも合意形成過程への住民の参加が必要である。

先に述べたように、和歌浦湾地域は多様な住民と多様な産業が集積する地域であるが、このような諸住民や諸産業団体との横の連携が必ずしも十分ではない。それゆえ、地域の在り方や将来について、計画・戦略を話し合う場が必要となってくる。観光が地域資源を包摂していく過程で住民の主体性が醸成され、自ら進んでこのような話し合いの場が形成されたとしたならば、それは地域コミュニティにとっても、この上に成り立つ観光業にとってもプラスの作用を及ぼすことになるであろう。

ただし、さまざまな利害が錯綜する中で、そのような話し合いが方向性を拡散させ、不統一をもたらす可能性がある。そのような中で、どのようにしてコミュニティの在り方についての合意の形成と観光振興とを成し遂げていくのか、次の問題はこの点にある。地域の資源を活用し、それによって経済効果を地域に発生させる、とは言ってもこれを「誰が、どのようなかたちで行うか」が次の問題になる。

## 4. 観光によるまちづくり、まちづくりによる観光

### 4-1. まちづくりにおける「住民参加」

観光のコミュニティ・アプローチとは、コミュニティとしての地域内資源の活用、地域住民の合意形成にもとづく観光開発の手法であることをこれまで述べてきた。言葉を換えて言えば、これはまちづくりを通じた観光開発であり、観光開発を通じたまちづくりである。まちづくりという場合に、一般に都市の区画計画やインフラストラクチャーといったハード部面を連想する。これが極めて重要であり、資金も必要であることは言うまでもない。ただし、それとならんで住民の意識、さらには組織、具体的な行動といったソフト部面が揃わなければ有効なまちづくりにはならない。観光開発を行う場合、このソフト部面が重要な意味を持つ。

これまでの行政のまちづくりにおいて主要な関心事となってきたのは「都市基盤」の整備であった。人口が集中する都市において、道路、上下水道などのインフラストラクチャーを適切に配置し、住民に「公益」を提供することがさしあたっての重要事であったし、これは現在でも行政が果たすべき重要な機能である。しかし、これを優先させることによって都市計画や構造が画一化し、都市の「個性」という点が十分に発揮されてきたとは言えない状況が生み出されてきた。社会が豊かになるにつれて、住民のニーズは多様化し、新たに多くの「居心地の良さ」を求める声が現れてきている。現在においてもハードの建設主体として行政が果たす役割は極めて大きい。住民が望むまち、個性あるまちを作りだしていくために、ハード部門もソフトと融合した形で開発していこうという方向にある。箱を作って住民を入れるのではなく、住民が望む箱を創り出そうという発想である。

このため、観光開発を志向するかどうかは別として、一般に現在の「まちづくり」においては住民をどのように参加させるかが最大の課題となっており、多くの地域で「住民参加」、「住民主導」をキーワードとしたまちづくりが進められている。ただし、「住民参加」といっても、その具体的な在り方にはさまざまな形態があり、各地で試行錯誤が続いている。行政が審議会を招集するという従来型の拡大のような場合もあれば、グランド・デザインの作成という根本的なレベルで住民参加を進める場合もある。ただし、これまでの行政によるまちづくりはハード部面の整備に重きが置かれており、手法もその枠内にある。現段階の「住民参加」は、このような従来の行政手法による「まちづくり」に、どの程度、どのような形で住民を参加させるべきかという形で在り方が模索されている場合が多い。地域の住民の生活と声を活かした「個性」あるまちづくりを行おうとする場合、これまでの行政の手法では必ずしも有効な仕組みを創り出すことができない。

観光開発を目指した「まちづくり」においても、重要なのは住民が生み出すソフトの部分であって、これに適合する形でハードが整備されることが望ましい。しかし、一般的なまちづくりと同様に、このやり方が問題となる。単に従来の行政手法の一部に住民を加えていくのにとどまらない「新たな枠組み」を求めるためには、住民の側にも変化が必要とされる。つまり、行政が従来の手法と違ったまちづくりをしていくためには、住民の側にもこれまでとは違った意識と活動が必要とされる。本稿では、解決の糸口をNPO型の市民組織による活動の盛り上げと、それらの相互連携という形に求めたい。

#### 4-2. 「まちづくり」に期待されるNPOの役割

##### ① NPOについて

NPO (Non Profit Organization) とは、民間非営利団体のことである。これは、市民の意欲によって「私益」ではなく非営利の「公益」を実現していく組織として近年特にその活動が注目されている。その理由にはいくつかの背景があるのだが、従来「公益」を実現するために存在してきた行政が組織的・財源的硬直性に陥っている現状において、多様化する社会の中で住民が望む「公益」を必ずしも十分に実現できなくなっているということが重要な要因であると言える。一方で「市民意識」の成長と相まって、NPOは「市民」自らの手で「市民」のための公益的サービスを提供するための組織として、つまり、行政とならぶもうひとつの公益実現主体として期待されている。その活動領域は、福祉、環境、国際支援など多様であるが、「まちづくり」もまた重要な公益的な活動のひとつに位置づけられている。

本稿で、まちづくりにおけるNPOの意義を強調するのは、これが単に「住民参加」の段階にとどまるのではなく、「住民主導」型の組織である点が重要だからである。一般的にNPOが新たな公益的なサービス提供主体として期待されているのは、従来の行政による公益サービス提供に比べて、「先駆性」「多様性」「迅速性」「柔軟性」などの点で優位にあると考えられているからである。行政の「硬直性」との対比で語られるこのような特質

は、まちづくりにおいても期待される点である。つまり、NPOには従来の行政による公益提供とは異なった特性があり、行政が出来ない、あるいは実現するのに時間がかかるような公益サービスを提供できる。単にこれまで行政が行ってきたまちづくりの一部に参加して意見を言ったり要求したりするのではなく、市民自らの主体性にもとづいて、行政とは異なった視点から、行政とならぶもうひとつの主体として「まちづくり」を行える力を備えることが重要と考えるからである。このようなNPOの特質について述べることもうひとつの意味は、住民のまちづくりへの「参加」と「主体性」を促す仕組みとしてNPO型の組織が有効であるという点にある。NPOはOrganization（組織）であるため、「まちづくり」に参加したいという市民の主体性を結集して、それを実現するために市民自身が、組織力・実行力・運営力をもって活動することになる。市民自らがこのような力を身につけることによってまちづくりへの住民の意向はよりよく反映されるであろうし、行政とのパートナーシップも可能になるだろう。このような力と主体性はまちづくりにはなによりも必要とされるものである。実際には、ハード部面において行政が果たす役割を住民が代替できるわけではないので自力でのまちづくりは困難であるが、住民の側からの主体的な活動による底上げがまちづくりに果たす役割は大きいと考えられる。

## ② 住民の「声」としてのNPO

まず、住民がもつ多様なニーズや、新たな要望をまちづくりに反映させようとする場合、行政はなによりもニーズの把握という点で最初の大きな困難を抱えることになる。まちづくりに住民の声を活かそうとしても、行政は住民の声を把握すること自体が難しい。一定の住民をチョイスしてヒアリングを行うことはもちろん可能であるが、それが必ずしも正確な地域の声ではない場合もある。また、まちづくりの意見をもとめても、具体的な提案が出てくるかどうか難しい。「まちづくりに意見を」という率直な問いかけにまとまった意見を言うことは多くの住民にとって容易なことではない。また、産業団体や自治会という従来の組織から代表者を集めても、行政への要求や意見を言う場となってしまうが、住民の意欲や主体性が必ずしも生み出されないことも多い。むしろ、行政が窓口になって個々の集団の意見を聞くことによって、住民相互の横の連携が妨げられる結果になってしまうという弊害を生む場合も多い。行政がまちづくりに住民の声を取り入れようという方向にシフトしていることが全体的な流れになっているが、声を正確に取り上げること自体が難しいし、そのための労力・時間・金銭的なコストも非常に大きくなってしまう。

これは住民の側からしても大きな問題である。個々人のレベルではまちづくりについての希望や意見を持ちながら、その実現はあまりにも大きな問題であり、どのようにしたらよいのかという点で立ち止まってしまうことが多い。こうした行政の意向と、地域住民の意欲とのミスマッチをなくすためには、住民が「まちづくり」における自らの意欲をあらかじめ組織化しておくことが極めて有効になる。NPOは「組織」である点で個人レベルでのボランティアとは異なっている。NPOはボランタリーな市民の意欲を原動力としな

がら、それを具体的な公益サービスに結びつけるための「組織」として活動する。住民自身が個別に持っている意見や意欲をこのような形で組織化しておくこと、さらになんらかの形で公益を実現する実績を持つことで住民が自らの「声」を発するならば、行政の側もその「声」をくみ取りやすくなるし、または無視できないという関係ができあがる。たとえば、行政が地域内の環境美化についての住民の声をまちづくりに汲み上げたいと考えたときに、地域で花づくりをしている組織があればその声を聞くであろうし、住民の中から「花づくり」を中心としたまちづくりの提案もできる。

### ③ まちづくりへの参加を促すためのNPO

上でも述べたように、多くの市民・住民にとって「まちづくり」への参加は敷居が高く、手が届きにくい問題である。そのため住民の側にはまちづくりへの「無関心」、または安易な「行政への依存」とその裏返しとしての「反発」が生じる場合が多い。上で述べたように、NPO活動の基本は「市民自らの手で」公益サービスを生み出していくことにある。なんらかの公益活動を通じて、地域の社会へ「主体性」をもって「参加」していくための入り口としてNPOは有効である。

NPOは「まちづくり」という共通のミッション（使命）に参加したいという主体性を持った多様な市民によって構成され、市民によって運営され、そこに参加する「市民」は自由で平等な立場で共通の目的を実現するために活動する。このようなNPOの活動は、従来の自治会や地域組織といった住民組織とは異なっている。ある種の強制や義務をともなった活動ではないし、住民の総意をもって行われる活でもない。それゆえ、住民の主体性がよりよく発揮されうるし、その主体性にもとづいた柔軟な活動が可能である。主体性によって行われる活動であればこそ、そこには「参加」意識も生じる。

### ④ より広い連携と合意の形成を模索するNPO

また、NPOは知識や情報、さらには人材や財源を「まちづくり」という共通のミッションに共鳴する人々から広く集めようとする組織である。まちづくりの場合、対象となるまちの住民が活動の中心となるであろうが、NPO活動自体は地域の内と外に参加者の明確な境界線を設けるような活動ではなく、より多くの参加者を広く呼びかけることができる。外部からの「知恵」や「主体性」の参加を促す受け皿としてもNPOは有効に作用することが出来る。

NPOが行う「公益」活動はグランドデザインを持ったまちづくり活動である必要はない。地域の社会的な問題や活動に主体的に関わろうという住民の意識を喚起し、それを実際の公益に結びつけていく実践・実行の過程に意義がある。このような活動を通じて、住民は自らの街について考え、自らの力で何かができるという実感を持つことができる。また、地域の公益実現のために地域内外から多くのものを積極的に吸収しようとする。花植えや清掃などの活動でも、その活動が義務や協力依頼によるものではなく、主体的な意識

の下に行われることにその意味がある。

さらに、このような活動の広がり、これまでにない住民の「横のつながり」を生み出す効果が期待される。NPOが持つ主体性と柔軟性が地域内の個々の集団を結びつけるジョイントの役割を果たすならば、住民相互間に新たな形態の連携を生み出すであろう。NPOはその活動に必要な資源を住民や企業から広く集めることを基本としている。それゆえ、主体的に活動している人たちばかりによって成り立っているのではなく、資源提供という形で多くの人々との話し合いと連携を必要とする組織である。たとえば、主体的に花を植えようとする人たちの活動は、花を植える場所を提供する人、肥料や苗を提供する人、植栽のデザインをしてくれる人、といった多くの人たちとの合意と協力によって実現される。このような形で地域内外の住民や各産業さらには既存の各団体を結びつけ、合意を形成しながらひとつの具体的な成果を実現していく過程で、住民相互の理解と横の連携が形成されることがまちづくりにとっては非常に重要である。住民の主体的な参加意識の向上と参加者の輪の拡大によって、より全体的な「まちづくり」へと展開していく可能性が生み出される。

#### ⑤ 行政とのパートナーシップとNPO

住民自らが主体的に組織化し、それによって公益を実現する実力をつけることによって、行政とのパートナーシップの可能性が広がる。地域コミュニティの在り方について「考える」、「計画を作成する」、「交渉・調整する」、「実行する」、「維持管理をする」、「改良をする」といった各段階において従来主体となってきたのは行政であり、このために行政の負担が大きい割には住民の希望を十分に実現したまちづくりが行われてきたとは言えなかった。また、一方の住民の側には「無力感」とともに、行政への「依存」か「反発」が醸成され、さらには個々が行政と直接結びつくことによって住民同士が「分断」されるという事態が発生することになる。

住民が何らかの主体的な活動をしていけるならば、上の各段階で住民の意向を積極的に組み込んだまちづくりが可能になる。行政の側からしても、住民が望む地域をよりコストのかからない形で実現できるというメリットがある。ただし、これは本来行政が行ってきた仕事の一部を住民に肩代わりさせることを意味するものではない。現在においてもなお行政がまちづくりにおいて果たす役割は極めて大きく、全体的なビジョン、計画の作成は住民の意向を反映させながらも最終的には行政がとりまとめなければならないであろう。また、施設、インフラストラクチャーの建設においても最終的な建設主体は行政である。

しかし、行政がまちづくり全体にわたる包括的な施策を実施できると考えることは期待しすぎであろうと思われる。このように述べるのは単に行政の力量不足によるものではない。和歌浦湾地域全体の複合的な性格が問題を複雑なものにし、行政側でも施策に関係する部署を確定することすら難しく、どの部署がイニシアティブを取るのかという点からして判然としないのである。和歌浦湾地域の総合的な再開発を目指すならば、それは一つの

巨大プロジェクトにもなるほどの広がりを持つであろうが、現在の行政の体制はその責を負うほどには整備されていないのである。

それゆえ、NPO型の活動を通じて行政と住民との相互補完的な関係が構築される必要がある。このような行政の役割を明確にしながら、NPO型の活動の特性とどのように連携していくかが問題である。つまり、これまでの行政手法に住民を参加させたり一部を委ねたりするのではなく、まちづくりにおける多様な選択肢と手法を手に入れることができると考えることが建設的なパートナーシップの在り方と言えるだろう。

たとえば、地域内に花を植える組織が存在すれば、行政は道路整備などのパブリックスペースに植栽スペースを設けることができる。環境を守る活動をしている組織があれば、行政はそれを利用し、活用していけるような環境計画を立てることができるだろう。このように、行政が創り出すハードと住民が提供するソフトとの連携といった形や、地域に密着した個別的な住民の活動とそれを全体的なデザインの中に取り込んで行くものとしての行政の役割、といったお互いの特性を活かしたパートナーシップがとりわけ重要となる。

#### ⑥ NPOへの支援

NPO型の組織をまちづくりに活かしていこうとする場合、注意しなければならないのは住民の熱意や意欲を実際の「まちづくり」に結びつけていくためには、様々な手だてが必要だという点である。NPOへの過度の期待を戒めるためにも、NPOの弱点を把握しておく必要がある。特に問題となるのは「アマチュアリズム」と「資源の非充足性」であると言われる。

多くの住民は、まちづくりはもとより具体的な公益活動の提供についての専門家ではなく、いわば「アマチュア」である。実際に公益活動を行おうとしても多くの知識が不足している場合もあるし、なにより住民自身が組織的行動を行う場合の組織マネジメントの能力が不足している場合も多い。たとえば、花植えなどの場合に、どこにどのような花を植えるのが良いのかが分からない場合もあるし、花植えに必要な労力や資金、道具や苗をどのように獲得して、さらにそれを組織的に植えていくのにはどういう体制が必要かという点での知識が不足している場合も多い。

このようなアマチュアリズムを回避する方法として、はじめは住民が無理なく提供できる公益サービスの分野を選択して活動し、それを段階的に発展させていくということが必要である。「できることをやる」「徐々にできることを広げていく」ということで、この点については後に述べる。

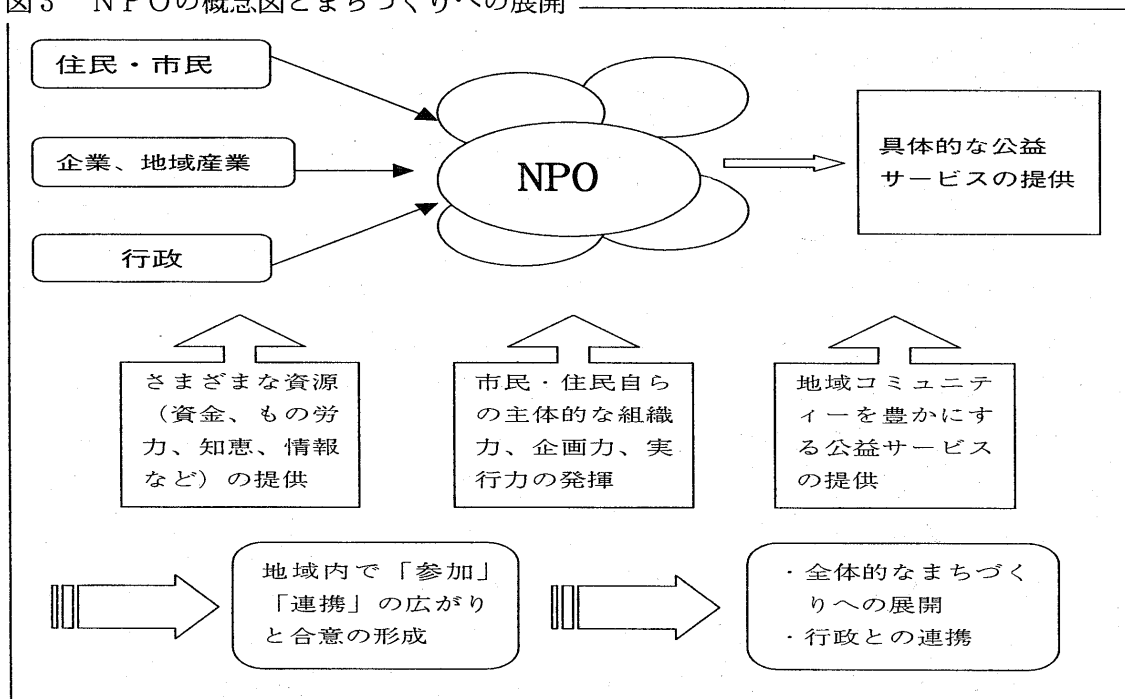
第二には、アマチュアリズムを解消できるように必要なサポートをする体制を作ることである。サポート主体にはNPOそれ自体になる場合もある。現在、各地でNPOを支援するNPOの整備が行政との協働で進んでいる。和歌山市内にも今年「わかやまNPOセンター」が設立され、NPOによるNPOの支援体制がとられつつある。

しかし、「まちづくり」のような、もともとが行政の専管事項であり、かつ現在いかに

して住民参加を実現しようかと模索されているような領域で、積極的な支援主体として期待されるのはまず行政である。先に述べたように、住民が望むまちを実現していくためにはNPOの役割は重要であるし、NPOとのパートナーシップによって行政自身が多様な選択肢を持ちうる。それゆえ、行政がこのようなNPOを支援することは、行政自身にとっても非常に大きなメリットがあると言える。NPOが一方向的に支援してもらうのではなく、支援によって行政自身がよりよい住民サービスを低コストで供給することが可能になるのである。

行政が行いうる「支援」にはさまざまなものがある。市民活動条例の作成や地方税の減免などの法的や税政的支援、市民活動施設の設置と運営といった拠点整備支援、事業委託などによる支援など多くの地方でそれぞれの支援策が模索されている。いずれの支援策が有効かを一元的に決めることは難しい。その地域の特性やNPO活動の発展の具合によってとるべき支援策は異なってくるだろう。ただし、NPOに対する最大の支援は、行政自身がNPOの存在意義を十分に理解することであり、公益サービス提供における不可欠のパートナーであるという認識を持つことである。これなしにNPOの支援は成り立たない。単に行政事業をスピンアウトするための安価な代替主体であるとかボランティアとしての安価な労働力として考えたり、新たな行政への依存団体または行政意向の下達手段と考えている場合には、NPOの存在価値を十分に発揮させることはできず、最終的には行政自身が十分な公益サービスを提供できなくなる可能性がある。行政としてはNPO自身が自立し、自らの意欲と行動によって多様な公益が実現される環境を整える必要があると言える。

図3 NPOの概念図とまちづくりへの展開



## 5. イベントを使ったNPOの活性化

### 5-1. 「公益」の入り口としての「イベント」

NPO型の組織活動を通じた住民主導のまちづくり・観光活性化というのは、実際にはそれほど簡単なことではない。それは住民の意欲と主体性に依存するものであるから、本来依頼や義務によって行われるたぐいのものではない。行政や、観光業者、一部の市民がこのような在り方を望んだとしても、住民自身が公益を提供しようという意欲と主体性を創り出すというのは、実際には極めて困難な作業である。幸い、和歌浦湾地域には主体性を持って活動する住民が多く、その様な活動を積極的に支援・育成していくことがひとつの解決策である。ただし、そのような活動を底上げし、かつ横の連携を生み出していくためにはある種の「仕組み」が必要とされると考えられる。その契機となるひとつの方法が「イベント」を通じた地域活性化手法である。

イベントを通じた観光振興という手法はもはや手垢の付いた、目新しくもない手法であると考えられるかもしれない。行政や外部業者主導によって行われる、「場所借り」「人寄せ」的なイベントの場合には弊害も大きく、効果もあまり期待できないと言える。「地域情報の発信」や「地域への流入人口の確保」という極めて漠然とした「観光振興」の名の下に行われるこのようなイベントにおいて、多くの場合安易な地域資源の寄せ集めか、集客力のある外部資源が活用される場合が多かったと言える。前者の場合には、その後の「振興」に関する戦略がないままに地域の名物を単に広報するだけの単発的なイベントに終わったり、後者の場合には目的が地域にどれだけ人が集められるかにかかっており、地域にもたらされるのは宴の後のゴミだけという場合も多い。

ただし、このような場所借り型・人寄せ型のイベントにかわって、近年「祭り」による住民の活性化策が各地で試みられている。そもそも地域コミュニティの崩壊によって各地の伝統的な祭りが維持できなくなっていったことから分かるように、祭りは地域コミュニティが健全で、住民の主体性と横の連携が十分に機能していないと維持できない。コミュニティの健全さによって祭りを維持できることの逆の発想で、祭りによって既存の地域コミュニティの活性化、さらには新たなコミュニティの形成を図ろうというのが現在の試みであると言える。

つまり、「祭り」に象徴されるこのようなイベントを単なる人寄せの手段と考えるのではなく、地域コミュニティの育成という戦略的な目標のために用いるならば、その意味は大きいと言える。先程述べたように「まちづくり」には、住民の主体的な参加、住民主導による活動、住民相互間の連携といった要素が必要となることを述べた。イベントを「住民参加」の場ととらえ、広く同地への関心を喚起する場として利用し、さらにはイベント自体を「住民主導」にすることによって「市民力」の育成の場とするならば、そこには別の効果を期待できるであろう。観光開発に利用されるべき「地域資源」の核になるのは「人」という資源である。この資源の流入を促し、自ら地域の振興に関われるような組



織力・企画力・実行力を育成していくことは、資源開発という点で非常に重要な効果を生み出すことになる。

イベントを有効に使うことが「まちづくり」による観光振興に有効であると考えられる理由は他にもいくつかある。

まず、イベント自体が観光振興の一助になることは言うまでもない。これを「単なる人寄せ」に終わらせないような、地域内での戦略があるかどうかという点が問題であるが、「人寄せ」自体は観光にとってもプラスである。イベントはこのような意味で「公益」活動であり、またその入り口となりうるものである。

次に、このようなイベントが多くの場合ハードを伴わないという点である。これは、行政主導ではない形で住民が主体的に行うのに適している。実際には、実施に関わる組織に対して行政が必要な援助を行うべきであろうし、住民自身が発案してイベントを積極的に行うような状況にない場合には、企画自体を行政が行う必要があるかもしれない。ただし、大事な点はイベントを行政が主導するのではなく、住民が主導的に行えるように行政はサポートにまわることである。

また、施設やインフラストラクチャーといったハードを伴わないことは、先に述べたようなソフトに適合するハードづくりをしていくためにも重要である。まちづくりのためにこのような形で「ソフト」の部分での活動を行うことは、手が着けやすいという点からも、地域内の連携という点からも重要である。「まちづくり」に取りかかろうとする場合に、往々にして住民の側からも初期の段階から行政にハード建設を要望する場合が見られる。しかし、ハードは一度作ってしまうと、それを変更することに非常に多くの時間と労力が必要とする。また、十分な住民の合意を反映する形で建設されることも少ない。まず、このような住民の主体性によってできる活動を実践していく中で、地域の在り方について話し合う素地を作ってからハード部面の整備をしていかないと、住民がのぞむ住み良いハード整備は行われない。和歌浦湾地域にかぎらず、これまで個々のハードをその場その場で建設してきたために、施設相互の連携も、住民生活との関連も希薄な公的施設、インフラストラクチャーの建設が進められてきたという経緯を考えると、この点は重要な意味を持っている。

## 5-2.「海都WAKAYAMA21」プロモーション事業について

和歌山市では、現在「花と緑の海都WAKAYAMA」という都市イメージの下に、「海都WAKAYAMA21 和歌浦観光プロモーション事業」が行われている。2000年7月から始まり、今年で2年目を迎えるこの事業は、多くのイベントを継続的に開催することで和歌浦湾地域の観光を活性化しようというものである。人気アーティストを招いたコンサートによるオープニングイベントに始まって、2年目はさらに拡充したイベント群によって構成され、「和歌浦ドラゴンボート選手権」「和歌浦マーケットフェスタ」「和歌山マリンスポーツフェスタ2001」など20以上のイベントが連続して行われる。

このようなイベントリレー型の観光振興策には、多くの意見も反発もある。前項で述べたように、「場所借り」「人寄せ」を目的としたイベントに住民は冷ややかであり、この事業についてもそのようなイベントが見られないわけではない。また、現在のところ、行政主導で行われている事業であって、企画・運営段階において住民が主導的な役割を果たしているわけではない。しかし、この事業に見られるいくつかの特徴には評価すべき点がある。

まず、和歌浦地域の内部資源の積極的な活用と開発を志向している点である。一部の場所借りのイベントを除くと、その多くには積極的に内部資源が活用されている。マリンスポーツやウォークイベントの提案によって海域や砂浜の新たな利用方法を提案しようとしたり、地域内の食材や景観を利用したイベントが多い。従来とは別の視点からこのような資源の開発と活性化が試みられていることは、今後の観光振興につながる可能性を持っていると言える。

また、これまでのイベントとは異なって、住民の話し合いと合意を重視した展開が行われている点である。各種のイベントの開催にあたっては、地域との話し合いがもたれている。これまで住民主導で行われてきたイベントも「海都」の中に組み込んで、横の連携を生み出そうという姿勢も見られる。さらには、「海都和歌浦塾」等の議論の場が並行して開催されており、そこに多くの住民の参加を促している。

このような特徴があるものの、それが十分なものであるかどうかは評価が分かれるところだろうと思われる。なによりも、行政主導のイベントであるということだけでも、市民の側からすれば批判する理由となるだろう。また、「地域の合意」がうまく形成されているかどうかは未知数であるし、「資源の活用」も十分に行われているかは随時検証する必要がある。そして何よりも、このような具体的な成果が上がるのには、まだまだ多くの時間が必要である。

しかし、このような事業が行われていること自体を住民自らが積極的に活用していく姿勢を持つならば、先に述べたようなこの事業の特徴は大きな活性化の機会を提供していると言える。望むらくは、評価を急ぐことよりも、住民の意識によって評価に値する事業にしていける必要があると言えるだろう。

先に述べたように住民の主体的な意識と行動なくして「まちづくり」やこれを通じた観光振興のための「新たな枠組」を創り出すことはできない。行政が積極的に仕掛けようとしているこのようなイベントを通じて問われているのは、むしろ住民の側の姿勢であると言えるかもしれない。

## 第Ⅱ部 住民参加型街づくりと地縁組織

### — 雑賀崎の地縁組織をケーススタディとして —

足立 基浩

(資料協力) 吉村 典久

#### 1. はじめに

街づくり・街の活性化をハードとソフトで分けた場合、ハードとは景観・インフラ・環境に関する具体的な整備のことであり、ソフトとはアイディアのことである。さらにソフトの部分は「どのように住民の意志を反映させるのか」や「意見をどのようにまとめているのか？」の点なども含まれる。実際、中央・地方の官僚組織を主軸とした上からの街づくり行政の時代は終わりを告げ、地域の時代として住民参加の必要性が叫ばれている。第二部においては、特にソフトの部分にターゲットを絞り、「住民の意志」の表現方法（これも街づくりの一形態）について雑賀崎を例に取りながら考察を行った。

ところで、住民が自らの意思を伝えたい場合、まず最初にどのような行動が考えられるだろうか？これまでは街づくりの主体として地方公共団体やボランティア組織の役割が議論されることが多く、例えば自治会などの身近な組織が街づくりに与える影響などに関する研究分析は十分ではなかった。

雑賀崎地域の場合、近年自然保護と開発とを巡って様々な「街のありかた」に関する議論がなされてきた。特にボランティアの自然保護団体「雑賀崎の自然を守る会」に関しては全国紙にも取り上げられるほどにまでになった。しかし、こういったボランティア団体が実際に成功する例は珍しいといえる。むしろ市民に親しみやすいのは、誰もが属する近所の「地縁組織＝自治会・町内会」などの組織のはずである。

地方公共団体や政治家ではなく、身近な「自治会」などの組織が、市民の「街づくりの声」をどの程度吸収してきたのかを調べる事は興味深い課題といえる。仮にこれらの機関が同地域の街づくりの発展において一定の役割を果たしてきたのであれば、同機関を利用することによって市民はより身近に自分たちの主張をすることができるからである。

第二部では地方都市の街づくりに関して関連すると思われる主体を以下3つに特定化して調査を行った。これら3主体とは、①自治会組織、②農協や漁協などの組織、③その他ボランティア街づくり組織、などであるが、本節では主にこれらの機関の「街づくり」に対する関わりについて見てみたい。

最初の「地縁組織＝自治会組織」についてだが、雑賀崎地区では連合自治会と呼ばれる比較的大規模の会費制の自治組織が存在している。同連合自治会はいくつかの小自治会を束ねている。街づくりに関して行政組織に対して提言などを行っており、公的な行政機関を除いては市民にとって親しみやすい場と思われる。

次に農協や漁協などの業界組織であるが、自治会組織よりもより資金力もあり弾力的に

街づくりの提言なども行っている。業界団体であるものの地域住民の生活向上のために駐車場の整備やその他必要なインフラ整備を行っている。これも、地域住民・街づくりの方向づけに重要な役割を果たしている。

最後にボランティア集団の街づくり団体であるが、ここでは「雑賀崎の自然を守る会」を取りあげた。同組織は数年前に県が提示した雑賀崎地域の港湾整備開発計画に異を唱え、ボランティアを募って雑賀崎の自然保護運動を行った。2000年には県が同開発プロジェクトをしばらくの間凍結したこともあってその運動実績で全国的に名前が知られている。同組織は狭義においては「街づくり」組織ではない。しかし、本稿では同組織が景観保護、自然保護に与えた影響等を重視して同組織が街づくりに対してどのような影響を与えたのか、また、組織の仕組みや活動内容、そして住民参加のかけ橋としてどのように機能してきたのか？等の点について考察を行った。調査はそれぞれの関係者数人に対してヒアリング形式で行われた。

## 2. 地縁組織・自治会とは何か？

本稿の対象は上記3主体であるが、その中でもまずは「自治会組織」に注目したい。なぜなら、同組織は全国どの市区町村にも存在するからである。また、本来市民がもっとも身近に感じているであろう組織でもあり、その声を十分に吸収できるはずの組織でもある。しかしながら、地縁組織である自治会の内容等については一般には知られていない。そこで、地縁組織についての予備知識として以下、若干の現状説明を行った。

### 2-1. 町内会自治会の定義

自治省の調べによれば自治会や町内会などの地縁団体は全国で29万3,000組織存在するという(1997年)。また、その名称は自治会(34.1%)と町内会(23.7%)で約6割をしめるが、この他、区や部落会など実際には多様である。組織世帯別数では、50世帯未満が42.5%以下、50~100世帯が24.9%、100~200世帯が17.2%であり、200世帯以下で約85%を占めている。町内会・自治会組織は200世帯以下が活動や運営単位としてほぼ適切であるということであろう<sup>1</sup>。

自治会組織の特徴は山崎丈夫氏によれば「一定企画範囲を持ち、全世帯を組織し、地域包括性と代表性をもつ」<sup>2</sup>ということにある。

町内会・自治会長の多くはこれらの受託事務の処理に私的時間を割き、連絡調整のために役所に日参する。その結果、地元の自治的業務の遂行に支障が出る、という事態を抱えている。このような問題提起に対して行政文書等の配布については、別途、配達員制度などを発足させて改善した市町村も珍しくはない。

<sup>1</sup> 『地縁組織論』 山崎丈夫 (1999年) P 30 参照

<sup>2</sup> 『地縁組織論』 山崎丈夫 (1999年) P 30 参照

## 2-2. 町内会・自治会の活動状況

さて、町内会、自治会は具体的にどのような活動を行っているのだろうか？ 表1を参照されたい。表1より明らかなように、住民相互の連絡、区域の環境美化、集会施設の維持管理が多くを占めている。その他、スポーツレクリエーション、道路・街路灯の整備などがとり組まれている。

表1 自治会・町内会の活動状況

活 動 内 容	団 体 数	%
住民相互の連絡	7,740	89.1
区域の環境美化、清掃活動	7,654	87.0
集会施設の維持管理	7,111	81.8
防災・防火	2,862	32.9
スポーツ・レクリエーション活動	3,119	35.9
文化レクリエーション活動	3,135	36.1
道路・街路灯の整備・修繕等	1,962	22.6
交通安全・防犯	2,413	27.8
盆踊・敬老会などの行事開催準備	2,537	29.2
行政機関に対する要望・陳情等	1,465	16.9
独居老人宅訪問等社会福祉活動	1,468	17.1
慶弔	1,270	14.6
その他	2,892	33.3

自治省行政課「地縁による団体の許認可事務の  
状況等に関する調査結果」(1996年)

このように自治会活動の基本は地域住民の安全や親睦などに代表されるようである。

なお、菊池尾美代志氏の研究調査によると、町内会・自治体の機能は大別して以下の6種類にわけられるという<sup>3</sup>。それらは、①親睦機能（住民相互の連絡、スポーツ、レクリエーション、文化祭、祭礼）、②共同防衛機能（防災・防火・防犯・交通安全）、③環境整備機能（下水・街路灯・道路・ゴミ・集会施設管理・地区清掃）、④行政補助機能（広報など各種行政連絡の伝達・募金）、⑤圧力団体機能（行政への陳情など）、⑥地域の統合・代表機能（自己の

名を持って地域を代表）などで、いずれも街づくりに関連している事項といえる。

今後の街づくりは街の「つながり」づくりでもある。この点でこれら自治会は会長などが存在するものの、基本的にはそこに住む住民の参加が大前提である。間接民主主義を採用している我が国においても「自治会組織」は「直接民主主義」的要素を多分に帯びており、今後も街の「つながり」づくりの架け橋として注目されていくであろう。

## 2-3. 自治会と行政組織との関係

ここでは町内会・自治会と行政組織との関連についてみてみよう。行政は事務的処理の多くを町内会・自治会に頼っている、と前述の山崎氏は指摘している。行政から住民組織に対する事務委託の内容は、自治調査(1982年)によると、ウエイトの高い順から広報誌、連絡文書等印刷物の配布(91%)、各種調査(54%)、各種募金の協力依頼(82%)、市区町村および住民相互の連絡事項(74%)、徴税令書等市区町村の納入通知書の配布(52%)

<sup>3</sup> 『町内会の機能』菊池尾美代志 (ミネルヴァ書房) 参照

などである。

町内会・自治会長の多くはこれらの受託事務の処理に私的時間を割き、連絡調整のために役所に向う。その結果、地元の自治的業務の遂行に支障が出る、という問題をかかえている。このような問題提起に対して、行政文書等の配布については、別途、配員制度などを発足させて改善した市町村も少なくない<sup>4</sup>。

実際に、このような活動の背後には行政による自治会組織の把握、自治会（圧力団体として）と政治家との関係強化等、「住民参加・直接民主制」の理念からかけはなれた状況を垣間見ることも出来る。

ところで、行政組織は、これら委託事務の量に応じて当該住民組織に対して補助金などを交付している。一方、町内会、自治会側では、このところの未加入者の増加のなかで、財源確保の有力手段として行政業務の受託に依存する傾向も見られる。一般に自治会運営は低額な会費制で賄われているため、財力に乏しく「補助金」を求めて行政の下部組織的な役割を担わされているケースもある。

行政業務の委託をどのように評価していくかは、住民組織の住民自治的發展においてとても重要な課題といえる。

#### 2-4. 連合組織とは何か？

ここで、連合組織というものについて考察してみよう。連合組織（連合自治会）とは町内会や自治会のいくつかを地区ごとに束ねたものである<sup>5</sup>。連合組織の取り組みの主なもの、単位自治組織の連絡調整事務を行っているもの、市町村区からの依頼事項の住民組織への伝達および市町村区との事務連絡を行っているものとなっている。これらの事務事業が連合組織の取り組みのほとんどを占めている。

その他の活動では防火・防災・道路維持、河川、道路などの掃除といったような安全や環境整備の活動、さらに運動会、盆踊り、交通整理という親睦や安全管理の活動、および道路、公園、集会所などの公共施設の整備に関する陳情活動である。

連合組織は広域的な地域問題についての学区単位での意見調整とともに、活動の面でも機能を発揮している。例えば運動会や盆踊りなどの行事は今では規模の小さい町内会では単独ではできないということがあり、連合組織による開催が実現性を高める場合が多い。さらに、学区単位での老人求職活動も盛んになってきている。学区単位の連合組織という性格を生かした多様な企画が住民の協力の下ですすめられていくことが必要であろう。

連合組織は各種の活動を担いながらも、主要な役割としては単位町内会・自治会活動に関する連絡調整機能を果たすことが専ら期待されてきた。そこで、連合組織は単位町内会・自治会との関係はもとより、婦人会やPTAなどの地域組織全般に渡る連絡調整に多くの時間を費やしてきた。

<sup>4</sup> 『地縁組織論』 山崎丈夫 (1999年) P 36 参照

<sup>5</sup> 『地縁組織論』 山崎丈夫 (1999年) P 41 参照

この関係は、単位組織の力量や地域組織間の関係の度合いの強弱によって長い間に連合組織が各地域組織にたいして官僚的上部構造を形成していく場合もある。しかし、強い上下関係を構成し、上部組織の意向に単位組織が拘束されていくような状況は本来の姿ではない。

地域の現場では連合組織が上部構造として町内会・自治会や他の住民組織との間でその意思を強制していたり、連合組織の費用の分担金が大きすぎて単位組織の活動に支障が生じている場合もでている。さらに、行政事務の委託が連合組織を通して単位町内会・自治会に依頼される例もよくみられる。この様な場合、行政意思の徹底を連合組織が代行することになり、単位組織に対して行政事務分担の範囲で上部組織としての役割を担うことになる<sup>6</sup>。

## 2-5. 雑賀崎地区における自治体に対する調査結果

さて、雑賀崎地区の街づくりを考えたときにやはり自治体の役割を無視してはならない。自治体にも様々な種類があるが、我々は自治体の集合体としての①連合自治会、②産業面での自治連合体＝協同組合である漁業協同組合、そして自然発生的に組織された③雑賀崎の自然を守る会等にその活動内容、課題等についてヒアリング調査を行った。これら3団体を調査することによって、雑賀崎地区の住民の「住民参加」の状況を調査しようというのがねらいである。仮にこれらの団体が、住民の意志を十分に反映させているとするならば、どのようにこれら組織を活用していくかが今後の課題となる。逆の場合は、これら組織の問題点を指摘し、今後どのようにして住民の意識を反映させるのかを考える判断材料を提示することが出来る。

## 3. 調査方法

調査は面接調査法を用いた。詳細については以下表2を参照されたい。

表2 調査方法

---

調査形式：面接調査法（ヒアリング調査）

---

日時：8月21日、8月25日 午後12時～午後4時

対象：連合自治会長、自然を守る会、漁業協同組合のそれぞれの代表者と副代表者。

---

### 【ヒアリング内容】

ヒアリング事項は主に以下の5点である。

- ① 組織の概要について
- ② 組織の資金繰りについて
- ③ 組織の主な活動内容について（その特徴など）

---

<sup>6</sup> この部分は『地縁組織論』 山崎丈夫 （1999年） P41 を引用している。

④ 組織と「街づくり」との関連性について

⑤ 現在の問題点について

#### 4. 調査結果

##### 4-1. 雑賀崎連合自治会について

まずは、雑賀崎連合自治会の調査結果から述べよう。2001年8月25日、我々は雑賀崎連合自治会の連合自治会長に対してヒアリング調査を行った。

##### 4-1-1. 組織の概要について

連合自治会は近隣5つの町の計16人の自治会長から構成されている。なお、自治会長は50人に一人の割合で選出されている。2年に一度連合自治会長の選出があり、単一自治会の長による間接選挙制度となっている。しかし、雑賀崎のみ直接選挙制度を採用している。

##### ● 連合自治会長の役割とは？

連合自治会長は同組織の代表を束ねている。和歌山市では行政自治区の42ヶ所、それぞれに連合会長が存在する。和歌山市連絡協議会と呼ぶ。

##### ● 会費について

前例などを参考に月一度の自治会長会議（基本的には土曜日）で話し合う。月200円。その約3割が活動費として利用される。

##### ● 設立年

昭和28年に創立。連合会長は交替制であり、任期は2年。

##### ● 選挙制度について

各出張支所で選挙表などを作成して各班の班長が収集。それを支所ごとに開封して（立会人の下で）これを行う。

##### 4-1-2. 組織の資金繰りについて

同組織の必要資金は会費制でまかなわれている。しかし、足りない部分は県、市からもある程度は補助されている。前述のように、行政の仕事を一部肩代わりすることの見返りが「補助金」として給付されているのであろう。さらに、県より関連施設の管理費用を得ることができる。これらは例えば敬老会とよばれる催しの費用に使われる。2001年度の場合、70才以上の高齢者に1,000円程度の記念品を贈呈した。寄付金をつのる場合もある。

##### 4-1-3. 組織の主な活動内容について（その特徴など）、組織と「街づくり」との関連性について

同組織はそもそも地域密着型であるので、組織の役割と街づくりとの関連性が強い。よって、質問項目である①組織の主な活動内容と、②組織と「街づくり」との関連性、につい



ては同じ項目で扱うことにした。

同組織が行う街づくり運動に関連して、主にとりあげる内容は以下の7点である。

- ① 公園整備
- ② 苦情処理
- ③ 犬や猫に関する問題
- ④ ごみ問題
- ⑤ 釣り客のマナーに関する問題
- ⑥ 工業地域に関する環境問題
- ⑦ 敬老会やお祭りなどのイベントの主催

行政のサポートが必要な場合は、上記案件については連合自治会長が定例会議を経て県や市の担当部所に提示して改善を求める。直接的に市長や助役などと交渉することもあるが、基本的には担当部所（例・県企業局など）に案件を提示し、改善が必要な場合には早急の実現を求める。仮に住民がなんらかの希望要件（例えば街並み改善案）を示したい場合、同組織の定例議会でとりあげられ、可決された場合には案件を行政にアピールすることになる。ただし、アピールが反映される保証はなく、反映された場合でもその実行までには時間がかかるようである。

#### 4-1-4. 連合自治会のかかえる問題点

最後に同組織が現在のかかえる問題点であるが、これらは主に以下の3点に集約される。まず第一に雑賀崎地域全体に言えることではあるが、高齢化問題である。同地域では高齢化が急速に進展しており約3割が60歳以上という。20歳以下の若者の約8割は他府県に移動するとの研究報告もあり、若者をどのように呼び戻して（とどまらせて）街を活性化させるのが重要な課題となっている。

第二に、平地が少ないために雑賀崎地域には駐車場が少ない。同地区には公的な交通機関が少ないので、車の役割は大きい。駐車場をどのように公的に整備するかも重要な課題といえる。駐車場の整備には当然公的機関の介入が必要であり、行政とのパイプの存在の有無が重要となってくる。

最後に活動資金について。同組織は共同体組織であるという性質上資金が十分でない。一人月200円程度の活動資金では一度イベントを行うだけで費用が底をついてしまう可能性もある。今後、高齢化社会をむかえ集金力も落ちるであろう。予算と費用との制約の中で街づくりに関する工夫が必要となる。公的な機関に頼るのにも限界があり自治体の必要経費はかさむであろう。財政規模を拡大する必要がある、これら点の克服が今後の課題といえる。

#### 4-2. 漁業協同組合へのインタビュー調査

次に漁業協同組合の組合長に対してインタビュー調査を行った。

##### 4-2-1. 組織の概要について

同組織は1949年に漁協会として誕生し、主に漁業の発展と漁師たちの福利厚生の向上を目的としてきた。金融業務なども行っている。必要資金収入は①信用事業部、②組合員員外預金などでまかなわれている。主な部署としては①信用事業部、②購買部、③販売部、④総務部、などがあり、①の信用事業部は主に金融などの業務を行い、②の購買部では燃料の買い付けなどを担当している。③の販売部では獲れた魚介類を販売しており、④の総務部では組織の総務を担当している。

漁業協同組合そのものの組織としては

組合長 1人、底引き理事 7人、一本釣り理事 2人、底引きから理事 2人 その他10人（合計21人）。意思決定は基本的には多数決制で行われている。

その他底引き船主会（任意団体）と呼ばれる組織等も存在する。会議は月に一度行われ（火曜日か土曜日）組合長が議長役を担当している。

##### 4-2-2. 組織の資金繰りについて

資金は信用部で積み上げた資金の一部を運営費としてこれに当てている。漁業業界組織であるので、資金的には余裕があり、一般に数億円規模になることもある。

##### 4-2-3. 組織と「街づくり」との関連性について

同組織は基本的には漁業組合活動の維持発展を目的としている。港湾部の防波堤の整備依頼などがその一例である。しかし、こういった漁業に直接関わる案件以外にも漁港周辺部の駐車場や道路などの整備、公園の植林、上下水道の整備（街づくり的要素の強い）を行政機関に要請することもある。遊歩道を雑賀崎地区に整備するかどうかについても漁協が行うこともある。

なお、行政に対してなんらかの陳情用件がある場合、いろいろな主張パターンがある。一番効率的な手段は市や県の担当部所に直接出向いて陳情を行うことであるが（例・箕島漁港事務所に陳情）、それ以外にも議員や場合によっては国の中央官庁（農林水産省）に出向いて陳情を行うこともある。どちらかといえば連合組合が「市」との関連性が強いに対して、漁協は「県」との関連性が強い。

こういった要求が行政機関で審議されて返事が来るまでには約1ヶ月程度かかるという（組合統合によって生じた借入金に対する利子補給の申請）。実際には市議員などを經由して、希望要件を訴えた方が通り易いこともあるという。

#### 4-2-4. 現在の問題点について

同組織の基盤は季節性や景気に左右され易い。ここ数年の水揚げ高は減少の一途をたどり、漁師の生活も苦しくなっているという。なお、漁業後継者不足も深刻な問題といえる。同地域は高齢化の一途をたどり、若年層の人口流出は同産業に深刻な打撃を与えているという。こういった不安定要素と競争の激化・漁獲高の落ち込みによって、「街づくり」に積極的に取りくめなくなっているのも事実である。

#### 4-3. 雑賀崎の自然を守る会について

最後に雑賀崎の自然を守る会について考察してみよう。

##### 4-3-1. 組織の内容について

###### 設立年

同組織が設立されたのは1997年（平成9年）10月7日である。雑賀崎の埋め立て問題について自治会に動いてもらうため、有志がミニ集会を行い埋立問題について認識を広めようとした（以前にあったミール事件を参考に）のがきっかけだという。口コミで伝えたところ、初めての集会日に100人ほどの女性が集まった。その場で会を作ろうということになって会の名称もその場の提案で決まった。会長は決めず全員が責任者でやろうということで、具体的な活動内容もその場で決まったという。

###### 人 数

集会時に連絡網をつくったが、その時の人数は89名であった。その後加入者数が増え、146人の連絡網でしばらく続けた。その後、40人ほどで活動が続いた。不足分についてはその時に応じて必要な人数は口コミなどで集めたという。埋立計画案が凍結されてからは、会議などに常時参加するのは10～15人ほどという。30人ほどのメンバーが入れ替わり参加した。ほとんどの人が職をかかえている。

###### 約款などについて

会員全員で相談して作った規約などは無い。郵便通帳を作ったり、市にボランティア保険を申し込んだりするために、実体に応じて簡易規約を作成し提出している。

###### 資 金

会費制は採用せず、カンパ、絵葉書や海藻を売ることによって資金を集めている。さらに、バザー、催しの時におおやさ、おでん、ぜんざいなどを売り、その売却益から運用資金を捻出している。

###### 活動内容

代表の松川氏によると、「もうこれ以上雑賀崎の自然を壊されたくない」という思いで活動してきたという。自然を守るために住民たちが自ら立ち上がり景観保護に努めた、という点において徹底的な「住民参加型」の組織といえる。

#### 4-3-2. 意思決定・組織の活動について

具体的にどういった活動をしているか？

前述のように同組織は県の雑賀崎地区埋め立て計画の白紙撤回を求めて有志が集まり活動を開始した。その後、運動の成果が実って昨年県知事が「計画凍結案」を出した。同組織の活動内容であるが、これは県の埋め立て計画の「凍結まで」と「凍結後」とで大きく別れる。以下同組織の活動の詳細を凍結前後に分類して見てみよう。

##### 計画凍結までの活動

運輸省・環境庁・和歌山県知事・県港湾課・市長など行政に陳情や要望を行った。雑賀崎を知ってもらうための活動（ぐるっと回ろう雑賀崎・磯遊び・夕日を見る会・ライブ・万葉の里を歩く、講演会など）。埋立問題を知ってもらうために（デモ行進・シンポジウム・ビラ配り・署名集め・寸劇など）勉強会・調査（港湾について・ゴミ問題について・財政について・歴史や文化について・ハナフリの聞き取り・磯の観察など）等も行った。その他カゴバ台場草刈・ゴミ拾いなども積極的に行ってきた。つまり、問題意識を広めるための広報活動と、陳情など行政機関に対するアピール、そして必要経費の捻出が計画凍結前の活動の中心であった。

##### 計画凍結以降

同組織は雑賀崎埋め立て計画凍結以降も活動を行っているが、それらは、環境アセスメントの検証、景観を創造、維持するための花壇作り、そして地域づくり（金属団地の空き地問題への取り組み・幼稚園隣からの工業地域に対する取り組み・カゴバ台場一帯を公園に）などである。さらに磯の観察と掃除・台場草刈なども行っている。

陳情・アピールからは少し離れて現在では「街づくり」に力点をおいて雑賀崎の魅力をアピールしている。

##### 現在の集会の回数

現在でも集会は行われているが、集会の回数は特に定まっておらず必要に応じて適宜（1回／週～1回／月）開催される。

#### 4-3-3. 現在の組織の意思決定はどのような手法で行っているか？

連絡網で会員に集まる日程を知らせ、集会した人たちで決議事項を決定する。話し合いによる決定であり一人一人の意志が尊重されるようになっている。

#### 4-3-4. 問題発生時の対応

連絡網で全員に集まるよう日程を知らせ、集合した人たちで対応を考える。

##### 現在までにおきた諸問題とその解決方法

① 埋立問題……雑賀崎の自然を守る会で対応を考え、必要な時は自治会と連携しながら、解決方法を模索してきたという。このように、地縁組織である「連合自治会」と連携しながら行政に陳情を行う形式を採用している、という点においては「既存機関との共存型」

の組織ともいえる。

② カゴバ台場一帯の整備……自治会有志という形で、作業の呼びかけを行っている。史跡指定と遺跡が残っている場所の買取などを和歌山市に要望（市長、文化財振興課などへ）してきた。今後取り組むための組織作りは懸案事項。

③ 灯台花壇作り……雑賀崎の自然を守る会有志と自治会有志で取り組んでいる。苗は、市でもらったり住民にもらったり、取り組んでいる者が持ってきたり等寄付が中心である。基本的にはボランティアを前提として積極的な街づくり活動に努めている。

#### 4-3-5. 地域住民の民意の反映について

さて、同組織を通じての「民意（住民の意志）の反映」について考察をしてみよう。ここでは以下各論について述べることとする。

埋立問題……この点に関しては①自治会に相談、②県や国などの行政に陳情、さらに③中央官庁に赴いて国会で質問など、民意反映のために積極的に活動を行っている。

カゴバ台場を史跡に……遺跡の調査をし、史跡指定・保存と公園整備を住民参加のもとで行うよう活動している。基本的には上記案件を行政に訴えている（陳情）が、行政側（市）の対応、市サイドに対する説得・交渉は難航しているという。

金属団地や工業地域について……調査などのサポートを行う。自治会の取り組みとして行政に赴く。

#### 4-3-6. その他ヒアリング

最後に、このような有志のボランティア団体である雑賀崎の自然を守る会がなぜそこまでして時間と労力をかけて活動を行っているのかについてヒアリングを行った。

（以下質問と回答）

質問1）景観保護は必要だと思いますか？

（このような活動は）とても大切なことだと思う。灯台に登った観光客の景観に対する反応でも良くわかる。気持ちの良い景観。署名集めでも、悲しいことがあった時、雑賀崎の景観を見て勇気づけられたという人もいた。私（松川氏）も思春期にはよく岩場に出かけて行って心の整理をした経験がある。とても心地いい場所であり景観であると思っている。もっと歴史的景観を残しておいて欲しいと思う。

質問2）景観保護に付いてどのような対応手段をお考えですか？

もとに戻せるような所は戻して欲しい。人工的な所でも自然と調和し、自然に親しめるような施策を考えて欲しい。

質問3）現在、組織、その他で問題であると思っている点について。

行政は、盛んに住民参加を、と言うが、ただお金が無いのを住民のボランティアで何とかしようと考えているようにも思える。本当に住民が心から地域づくりに参加するようになるためには、もっと行政の人が住民と近い関係を日常的に作っていく必要があるように

思う。些細なことでも一つ達成感が味わえれば次に進めるし、やる気も出るように思う。専門家や行政がどのようにに関わり、どのようにサポートできるかが、住民参加の今後を左右するように思う。特定の力を持った人たちに甘い汁を吸わせ、行政の思うようにことを進めていくようなやり方は、無関心な住民を作っているようなものだと思う。

#### 4-3-7. 雑賀崎の自然を守る会がかかえる組織運営上の問題点

埋立問題から引き継いで活動してきているが、自治会との関係を今後どのようにしていくか、将来どのような会にしていきたいかの像がまだ不明確である。今後は話し合いを通じてこのような問題点を解決していくものと思われる。会の性質上、地域の問題を自由に語り合い、会で対処可能なものを取り組んでいけるような会づくりが望まれる。

### 5. 3つの組織の関係

さて、本稿ではこれまで公的行政機関ではない3つの組織一連合自治会、漁業協同組合、雑賀崎の自然を守る会一の活動内容・組織・問題点について考察を行ってきた。本節では総括としてこれら組織の関係について述べよう。

これら3つの組織に共通して言えることは「地域問題に・街づくりについてそれぞれの立場で対処している」という点である。いずれも資金力や設立目的等は異なるものの、基本的には住民サイドにとっては行政機関に行くよりは参加しやすい形態となっている（漁業協同組合はやや系統が異なるが……）のではないだろうか。

また、これら3組織はなんらかの形で行政機関と関わりを持っている。個人で行動するよりはこういった身近な組織に協力を依頼することによって、より具体的に地域住民の意思が反映されるかもしれない。今回は、調査対象とはしなかったが「地元選出の政治家」の役割等も地域住民の意志反映媒体としては重要である。なぜなら、議会を通じて行政に圧力をかけることができるからである。そのような圧力についてもこれら3つの組織は独自のパワーを持っている。

次に3組織の違いについて述べよう。

3つの組織の中では「住民の意志」の反映度合いが最も高いと思われるのは「雑賀崎の自然を守る会」であろう。もともとがボランティア組織であり、意見を吸収するシステムに柔軟性が見られる。先のインタビュー結果が示すように同組織は「話し合い・合意」を最も重視な意思決定システムとしており、また規約などもなく自由な議論の場としてのイメージがある。資金的にも会費制などを採用せずに「寄付」を中心としている。資金的な制約を行政から受けない、という点に於いて、自由闊達な意見交換がなされている。

一方で業界団体ということで、漁業協同組合は地元に対して駐車場の整備など一定の地域貢献を行う反面、景観向上など街づくり一般については住民の意思が十分に反映されるとは限らない。しかし、同組織は行政との結びつきも強く、資金的には余裕があるだけに

さらなる地域貢献が期待される。今後、住民の意見・意志を反映されるシステムをいかに構築するのが課題といえる。

なお、連合自治会についてだが、これも身近な住民参加型組織であり、親しみやすい反面、機動力には欠けている。組織がやや肥大化しており、官僚機構的側面も否定できない。行政機関の下支的な意味合いが強く、また行政から補助金等を受け取る側の立場から「住民の意志」がどの程度反映されるのか、また今後それをどのように反映させていくのか等の課題がある。

一方、組織の違いとして、連合自治会と漁業協同組合とがいずれも代表者を決めて、会の意思決定においても会長・組合長の意志が大きく影響するのに対して、雑賀崎の自然を守る会の場合はかなり自由に合議制に近いような形で決定されている点は注目に値する。

住民の意見は千差万別であり、それを統一するのは困難である。この点に於いて、雑賀崎の自然を守る会の場合、同じ問題（目的）意識をもった集団であるがゆえに、他の自治会や漁業協同組合などと比較して意見がまとまりやすく機動性にたけるとの利点がある。ボランティア集団の結束力の強さをかいま見ることができる。

長期的な課題は同地域の高齢化問題である。若年層をどのように街に残すのかはそのまま労働力問題に直結する。若者が住みやすい街づくりを行うことは単に地域貢献のみならず、漁業協同組合の生き残り問題にも関係するのである。

## 6. おわりに～住民参加の可能性と今後の課題～

おわりに、地縁組織としての自治会や漁業組合などの業界組合組織、そしてボランティア組織として景観保護、美化に励んでいる雑賀崎の自然を守る会の3主体を中心に、これらの団体を媒介としての「一般住民参加の可能性」について考察したい。

我々が自分たちの住む街をより良くしたいと思うとき、「住民主導の街づくり」が行われるべきだと願うであろう。実際、従来型「行政主導参加形式」も限界にきている。この点について、都市計画学者（街づくりの専門家）の渡辺俊一氏は以下のように述べている。

— 今まで（の街づくり）は、中央集権的に情報・人材・財源・権限を集中して、ごく限られた官僚や政治家たちが、全体の利益、つまり、「公益」を優先させる決定パターンでした。そこでは、個人の利益は「私利私欲」として退けられてきました。しかし、これからの「街づくり」の考え方は逆といえましょう。それは個人の主体性とその利益を認めることからスタートします。当然私利私欲だけでは世の中を通りませんから、より多くの人の賛同を得つつ、自分たちの利益を追求するためには「より公益化」していく必要があります。従来の決定パターンは、全体が個別へと一方的に押し付けられる、いわば「上から下への都市計画」でした。これと対照的に、まちづくりは身近な生活環境である「地区」などをベース

に全体を見る「下から上への都市計画」でもあります。これは、都市計画の主な社会的課題が拡大社会における高速道路や新幹線などの広域インフラストラクチャーの開発一辺倒から、安定型社会における身近な住環境の整備・保全へと移ってきたことを反映している、と思われます。21世紀には全盛期と異なり、人口が減少し、社会経済がむやみに拡大しないことを前提とする「低成長・ゼロ成長・マイナス成長下の都市計画」が大きなテーマとなるでしょう。そこでは、都市周辺部の新開発よりも既成市街地の再開発・再整備が中心となり、現に住んでいる市民が目標とする市街地像を形成する必要が生じるでしょう。—

渡辺俊一編集「市民参加のまちづくり」8～9 ページ参照

渡辺氏も指摘しているように、経済が低成長時代に突入していく我が国において「街づくり」手法も変化しなければならない。しかし、参加はあまり進んでいないのが現状である。形の上では「参加」が決められていても実際には実行が難しいのである。

我々が組織について調査を行った3団体は、いずれも市民参加の受け皿になりうる。しかし、組織としての機動性（動き安さ）、資金、安定性のすべてを同時に満たすようにはなっていない。

例えば、連合自治会の場合、従前に述べたように街づくりに関する権限が限られている。それは第1に資金的ゆとりが十分でないこと、そして第2に補助金依頼のために多少なりとも行政との間に自由闊達な意見交換が阻害される可能性があること、等による。市や県の開発計画案に対して住民サイドは反対意見が多数である場合にも、地縁組織などを通じてその意志を十分にあらわすのには限界がある。これは何も雑賀崎の自治会に限ったことではない。日本全国共通の自治会の課題といえる。

漁業協同組合の場合も、先にも述べたように基本的には業界団体であるので住民の意志反映は十分に行うことはできない。

雑賀崎の自然を守る会の場合は、住民の意志を十分くみ上げてはいるとはいえ、扱う対象が限られている。また、今後数人の熱心な参加者（企画者）以外は問題への関心が薄い層が増加していく可能性もある。さらに、これが有志のボランティアで運営されている以上、少数の運営者に過大な負担がかかっている可能性がある。なんらかの形で会の運営・行動を効率的にかつ恒久化しない限り、また資金的なサポートを得る手段の構築を行わない限り、同組織を長期にわたって支えていくことは困難である。

このように、上記3機関にはそれぞれ固有の問題点があり、短期間でそれらを解決することは容易ではない。また、3機関が互いを意識して（協力して）街づくりの民意反映について有機的に行動をしてきたかといえば、それは否定的といわざるをえない。

しかし、これら3主体は地域に対して一定の貢献を行ってきたのは事実であり、多少の困難はあるにせよ上記媒体を有効に利用することによって「住民参加」を促進することは可能ではないだろうか。



例えば、イギリスなどで行われているように地域の意見をヒアリングする正式の場所「公聴会」の設置や、場合によっては自治会・漁協らによる街づくりのアイデア募集（懸賞金つき）等も住民参加型の街の活性化策の一つになろう。

自治会に関して言えば、補助金システムの明示化と一部固定資産税の還元など地域活動資金の提供、そして、住民に対して無料相談施設を開設するなどが考えられる。このように積極的に既存組織を有効に使うことによって、「住民参加」が実現されれば、効率的な意見反映や街づくり（景観）の向上につながるものと思われる。

#### 参考文献

- |            |                      |       |
|------------|----------------------|-------|
| 1. 山崎 丈夫   | 『地縁組織論』              | 1999年 |
| 2. 足立基浩 編  | 『住宅問題と市場・政策』 日本経済評論社 | 2001年 |
| 3. 菊池尾美代志  | 『町内会の機能』 ミネルヴァ書房     | 1990年 |
| 4. 渡辺 俊一 編 | 『市民参加のまちづくり』         | 2000年 |
| 5. 汐見 文隆   | 『自治会長ってナンなんだ?』       | 1993年 |